

Nicolás DVOSKIN

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS DESARROLLISTAS

(1957-1968)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS DESARROLLISTAS
(1957 - 1968)**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria Académica

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Jorge L. ETCHARRÁN

Secretaria de Extensión Universitaria

M. Patricia JORGE

Secretario general

V. Silvio SANTANTONIO

CONSEJO SUPERIOR

Autoridades

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

M. Patricia JORGE

Consejeros

Claustro docente:

Marcelo A. MONZÓN

Javier A. BRÁNCOLI

Guillermo E. CONY (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil:

Iris L. BARBOZA (s)

Mariano D. FRAGA (s)

Claustro no docente:

Carlos F. DADDARIO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS DESARROLLISTAS
(1957 - 1968)

Nicolás Dvoskin

Dvoskin, Nicolás

La seguridad social en los años desarrollistas (1957-1968). - 1a ed. - Moreno :
Universidad Nacional de Moreno, 2015.

212 p. ; 22x15 cm. - (Tesis / Jorge L. Etcharrán)

ISBN 978-987-45575-6-8

1. Seguridad Social. 2. Historia Económica Argentina. 3. Tesis. I. Título
CDD 362

Fecha de catalogación: 07/04/2015

Departamento de Economía y Administración

Director General-Decano: Pablo A. TAVILLA

Colección: TESIS

Director: Jorge L. ETCHARRÁN

1a. edición: abril de 2015

© UNM Editora, 2015

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina

(+54 237) 466 7186/1529/4530

(+54 237) 462 8629

(+54 237) 460 1309

Interno 154

unmeditora@unm.edu.ar

<http://www.unm.edu.ar/editora>

UNM Editora

Miembros ejecutivos:

Adriana M. del H. SÁNCHEZ (presidenta)

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

M. Patricia JORGE

V. Silvio SANTANTONIO

Marcelo A. MONZÓN

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Responsable editorial:

Laura B. Cardona

Staff:

Alejo Cordara (arte)

Sebastián Hermosa Acuña

Pablo Penela

Florencia Peranic

Daniela Ramos Espinosa

Este libro se terminó de imprimir en abril de 2015 en Gráfica Patricios, Cooperativa de Trabajo Ltda.
Regimiento de los Patricios 1941, CABA.

Diseño de tapa: Alejo Cordara / *Diseño de interior:* Ja! Design

Libro de edición argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO
Editora



REUN
RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES

Presentación

Esta nueva publicación aporta a nuestra vocación por difundir la producción de conocimientos generados por integrantes de nuestra comunidad. En este caso, se trata del profesor Nicolás Dvoskin, docente del Área Epistemología Económica de la Carrera de Licenciatura en Economía de la UNM.

Se trata del resultado de la investigación de tesis para la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, realizada por el autor y dirigida por el Dr. Julio César Neffa en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que fuera defendida exitosamente en 2013 y se inscribe en el marco de nuestra pretensión de avanzar en la necesaria integración disciplinar cuando de ciencias sociales se trata. En este caso, un trabajo que incluye una rica propuesta metodológica y de marco teórico en su indagación en torno a la problemática de la historia de las ideas económicas en las reformas de seguridad social argentina con foco en los años desarrollistas.

La obra recorre los debates y las reformas de la seguridad social argentina durante el período de estudio (1957-1968) así como sus motivaciones o fundamentos, focalizando en las ideas y teorías económicas subyacentes. Si bien el eje está principalmente sobre la previsión social y no tanto sobre otros componentes posibles del sistema de seguridad social, se trata de una temática cuya relevancia es obvia, vistas sus múltiples dimensiones en términos de consideraciones sobre derechos sociales y régimen de bienestar, problemática fiscal, necesidades de legitimación de un orden social, relación con objetivos de crecimiento y desarrollo económico, aportes de las teorías y veconómicas, visiones acerca del alcance de las responsabilidades del estado y de la solidaridad social, por sólo citar las mas tratadas.

Se trata de un abordaje intenso y minucioso de un período de la historia argentina que contó con numerosos esfuerzos de análisis, no obstante las conclusiones que plantea este trabajo parecieran dar cuenta de una complejidad y diversidad que trasciende las consideraciones tradicionalmente compartidas acerca del período “desarrollista”.

Para ello, el trabajo se organiza en base a una división en tres partes. La primera, introduce en la citada reflexión teórica metodológica y de conceptualización del objeto de estudio, con una rica descripción en perspectiva histórica acerca de la configuración e implementación de sistemas de seguridad social.

Desde el comienzo contamos con una interesante reflexión crítica relacionada con la manera más frecuente de tratar la historia económica y la historia de las ideas económicas (por autor) en nuestros planes de estudios, incluyendo una estimulante propuesta de apertura a los aportes de ciertos autores del pensamiento historiográfico que llevan a cuestionar la ausencia de la necesaria historia de las ideas y de los lenguajes, valorizando el reconocimiento de las marcas de la subjetividad, la ideología y lo narrativo en el trabajo del historiador (relevancia de categorías como “sentido común histórico”, representaciones sociales, signos, valores vigentes, etc.).

Una segunda parte aborda los debates sobre la seguridad social en la etapa desarrollista, básicamente el foco en el período 1957-1968, sobre la base de una importante y novedosa revisión de fuentes primarias y de documentos relevados en trabajo de archivo, los cuales expresan otra de las contribuciones del estudio. Como hitos: el antecedente de la Constitución de 1949, que introduce por primera vez los derechos sociales en la Carta Magna; su derogación en la (contra)reforma liberal de 1957 que, no obstante, introduce el artículo 14 bis de garantía de derechos sociales; la ley de 1958 de equiparación al 82% del salario del trabajador en actividad, con sus implicancias como valor simbólico proyectado hasta la actualidad, y la sanción de los decretos leyes 18.037 y 18.038 que instrumenta el sistema público de reparto y de fin al sistema fragmentado en cajas de previsión.

Por último, en la tercera parte revisa y analiza los debates (proyectos) en torno a los distintos proyectos de unificación de la seguridad social que se dieron en la década del 60 y del proceso que llevó a la citada decisión del Estado para efectivizarla.

Sin lugar a dudas, entendemos que este minucioso trabajo histórico contribuye al debate actual sobre instituciones de solidaridad social e inclusión. A título ilustrativo, recordemos que el sistema previsional es el componente principal del gasto público nacional. Como señala el autor: “...la propia pretensión del libro es abrir interrogantes y no cerrarlos, acercar hipótesis y no descartarlas y, sencillamente, invitar a nuevos debates”.

En definitiva, nos complace hacer posible la difusión de una nueva obra que materializa la visión y el proyecto académico de la Universidad Nacional de

Moreno, en tanto gestora de conocimientos que contribuyan a pensar la realidad, encontrando leyes y lógicas para, con la responsabilidad y compromiso que cabe a la Universidad Pública argentina, contribuir al entendimiento para la praxis transformadora que favorezca las condiciones para los avances en términos de desarrollo e integración social.

Lic. Pablo A. TAVILLA
Departamento de Economía y Administración
Universidad Nacional de Moreno

Índice general

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS TEÓRICOS Y A LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA

Capítulo 1

Propuesta metodológica: historia económica, historiografía, historia de las ideas y de los debates

- 1.1 - Hacia una historia de las ideas económicas 23
- 1.2 - Las premisas filosóficas de nuestra historia de las ideas económicas:
introducción al narrativismo..... 25
- 1.3 - Hacia una historia económica en clave narrativista 29
- 1.4 - De las premisas filosóficas a una propuesta metodológica 31

Capítulo 2

Marco teórico: los significados históricos de la seguridad social

- 2.1 - Presentación de las categorías teóricas..... 33
- 2.2 - El desarrollo histórico (social y político) de la seguridad social en Occidente..... 35
- 2.3 - La seguridad social como derecho social (y de ciudadanía) 39
- 2.4 - La teoría económica y la seguridad social..... 44

Capítulo 3

Estado de la cuestión: reconstrucción de una historia de la seguridad social argentina

- 3.1 - Introducción a una historiografía de la seguridad social argentina 52
- 3.2 - Los distintos períodos de la historia previsional argentina..... 54
- 3.3 - Interrogantes abiertos del estado del arte 59

Capítulo 4

LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL PERONISMO (1946 – 1955)

- 4.1 - Las reformas peronistas como punto de partida de las políticas de seguridad social del desarrollismo61
- 4.2 - La expansión de la cobertura previsional durante el peronismo.....63
- 4.3 - Los derechos sociales y los debates sobre el sistema de seguridad social66
- 4.4 - Breve síntesis del legado peronista en materia de seguridad y previsión social69

SEGUNDA PARTE: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS DESARROLLISMOS

Capítulo 5

Las ideas sociales en la Argentina desarrollista: hacia la articulación entre bienestar y desarrollo

- 5.1 - El lugar de lo social en la pregunta por el desarrollo73
- 5.2 - El contexto ideológico de la segunda posguerra en el mundo occidental.....74
- 5.3 - Hacia un marco general del pensamiento social, económico y político de la Argentina desarrollista81

Capítulo 6

Desarrollo e ideas sociales en el pensamiento de Arturo Frondizi

- 6.1 - El pensamiento económico en el programa desarrollista de Frondizi y el arribo del neoliberalismo a la Argentina..... 86
- 6.2 - Estado, sociedad y derechos en el programa de Frondizi..... 96
- 6.3 - Desarrollo, desarrollismo amplio, desarrollismo estrecho..... 100

Capítulo 7

Los derechos de la seguridad social en el constitucionalismo social argentino

7.1 - La legitimación de los derechos sociales en Occidente	102
7.2 - La experiencia de la Constitución peronista de 1949	106
7.3 - La reforma constitucional de 1957	110
7.4 - La seguridad social en la Constitución de 1957	115

Capítulo 8

Ideas y debates en la sanción de la Ley 14.499 de 1958: el origen del 82 por ciento móvil

8.1 - La relevancia histórica de la Ley 14.499	122
8.2 - La preocupación por la inflación y los debates sobre el régimen previsional	123
8.3 - Los proyectos enfrentados en la sesión del 14 de agosto	127
8.4 - Los caminos del proyecto en el Congreso Nacional	134
8.5 - Las ideas económicas y la movilidad de haberes	138

TERCERA PARTE: LOS PROYECTOS DE UNIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS SESENTA

Capítulo 9

Los proyectos de código de la seguridad social con fundamento constitucional

9.1 - El mandato constitucional al Parlamento	146
9.2 - El proyecto de la Universidad Nacional del Litoral	147
9.3 - Los proyectos del Consejo Federal de Seguridad Social	152

Capítulo 10

El Programa Argentino de Seguridad Social: desarrollo, prospectiva, orden social y catolicismo

10.1 - El P.A.S.S. se presenta en sociedad	160
10.2 - Merello y los investigadores católicos	163
10.3 - Economía, política y sociedad en el pensamiento católico del P.A.S.S.	166
10.4 - Los fundamentos económicos del P.A.S.S.	170

Capítulo 11

De la crisis del modelo fragmentario a la génesis del sistema de reparto

11.1 - La crisis del modelo de las múltiples cajas de previsión	176
11.2 - Los avatares políticos de la seguridad social durante el gobierno de Onganía	182
11.3 - Los decretos-ley 18.037 y 18.038	187

Conclusiones	190
---------------------------	-----

Agradecimientos	195
------------------------------	-----

Referencias

Bibliografía	199
Diarios de sesiones	211
Normas legales	212
Normas, tratados y pactos internacionales	212
Publicaciones periódicas	212

Introducción

Este libro es una adaptación de la tesis en Historia Económica y de las Políticas Económicas realizada por el autor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, presentada en julio y defendida en diciembre de 2013. El título de esta tesis es “La seguridad social en los años desarrollistas (1957 – 1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma”, dirigida por Julio César Neffa.

A su vez, es el resultado de más de dos años de investigación del autor en el Programa de Investigación “Trabajo y Empleo Urbanos” (PITEU) perteneciente al Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET, en la ciudad de Buenos Aires. Esta tarea comenzó con el proyecto de investigación titulado “Sistemas previsionales en América Latina: perspectivas teóricas, transformaciones recientes y propuestas de reforma para el caso argentino”, financiado por el CONICET a partir de una beca inicial de posgrado y dirigido por Demian Tupac Panigo y Julio César Neffa.

Esta beca tiene como objetivo la realización del programa de Doctorado en Ciencias Sociales perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, para la cual el proyecto de tesis se titula “La seguridad social entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957 – 1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma”, bajo la dirección de Julio César Neffa.

Como ciclo inicial del programa de Doctorado mencionado es que se llevó a cabo la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, posgrado para cuya finalización se ha desarrollado la tesis en la que se basa este libro.

La propuesta de investigación de este trabajo surge de una preocupación, en términos históricos, acerca de las motivaciones presentes en las distintas reformas de la seguridad social argentina. Luego de estudiar en detalle las distintas transformaciones que la misma sufrió desde sus orígenes a principios del siglo XX hasta nuestros días, rápidamente tuvo lugar la pregunta acerca de qué fundamentos, ideas y teorías económicas estaban presentes en cada una de ellas como para poder explicar, o ayudar a comprender, el porqué de las mismas.

A los fines de recortar el objeto de estudio, se decidió hacer hincapié en una de las tantas dimensiones de la seguridad social, en nuestro país la más importante en términos de beneficiarios y de recursos a administrar: el sistema previsional. Por supuesto, la investigación no se reduce a este sistema, sin embargo sí funciona

como vector organizativo de la misma, y los debates sobre los demás subsistemas son introducidos en la medida en que se relacionan al mundo de las jubilaciones y pensiones.

Así, se seleccionó un ciclo particular de las transformaciones de la seguridad social, que es el que nos lleva desde las primeras propuestas de un seguro social integral que supere las estructuras fragmentarias –en el sistema previsional, las múltiples y heterogéneas cajas de previsión social–, cuyo origen situamos en el debate constituyente de 1957, más allá de que durante los primeros gobiernos peronistas, desde otra lógica, también se debatieron propuestas similares, hasta el cierre de este debate, que tiene lugar cuando a fines de 1968 el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía sanciona las leyes que darán lugar a un sistema público de reparto previsional. En medio de este ciclo de once años aparecen, entre otros debates, la sanción de la ley de movilidad de haberes de 1958, que instauro el 82 por ciento móvil que hasta hoy es reivindicado por distintos grupos sociales, y una serie de proyectos de código de seguridad social que, durante toda la década del sesenta, buscarán romper la lógica fragmentaria e instalar un sistema unificado. Por ello es que el período que abarcamos –que, como siempre, es desbordado hacia adelante y hacia atrás en muchos de los argumentos– se circunscribe entre los años 1957 y 1968.

Intentando dar cuenta de un término que sintetice al período en su conjunto –y permita diferenciarlo de otros– aparece rápidamente la categoría de “desarrollismo”. Si bien es cierto que una definición estrecha de la misma tiende a asociarla al programa económico encabezado por Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, el cual se intentó implementar en la Argentina durante la presidencia del primero, entre 1958 y 1962, entendemos aquí que muchos de los elementos que hacen al ideario desarrollista trascienden a estas figuras y contribuyen a un “sentido común desarrollista”.

Nos referimos, con estos términos, a un consenso que abarcaba a amplios sectores académicos, intelectuales, corporativos, empresariales y políticos respecto a un diagnóstico acerca de la situación económica y social argentina: el atraso relativo de la estructura económica respecto a los centros del capitalismo mundial, la necesidad de profundizar la industrialización sustitutiva, el reconocimiento de que la primera etapa de la misma –encabezada por industrias livianas para consumo interno– ya había agotado su capacidad de expansión, la legitimidad de la intervención estatal en la economía –lo que incluye, en algunos casos, el ejercicio de la planificación– y, en general, la convicción de que las inversiones de capital extranjero, correctamente conducidas, podían ser un vehículo hacia el tan ansiado desarrollo económico. Este concepto, “desarrollo económico”, era el centro de las preocupaciones y los interrogantes.

Por supuesto, en la misma época coincidían expresiones teóricas y políticas que no compartían estas premisas, o por lo menos no todas juntas. Por un lado,

el neo-marxismo y la teoría de la dependencia planteaban, con sus variantes y pluralidades, la necesidad de quebrar el diagnóstico del atraso a partir de una ruptura de las relaciones centro-periferia y de la explotación capitalista en América Latina. Por el otro, ciertos sectores liberales –muy minoritarios, en general históricamente asociados a la exportación de productos agropecuarios- reclamaban darle mayor libertad al capital privado y reducir al mínimo la injerencia estatal en los asuntos económicos. En un lugar intermedio podemos ubicar a las distintas expresiones teóricas económicas y políticas del peronismo, que con todas sus heterogeneidades compartía muchos de los elementos enumerados anteriormente mientras se enfrentaba categóricamente respecto a otros.

Sin embargo, entendemos que eran mayoritarios, con el mayor acceso a los principales medios de comunicación y con mayor aceptación por todos los gobiernos del período –recordando que el peronismo estaba proscrito de participar en elecciones-, aquellos discursos que se ubican en el primer grupo y que comprenden el “sentido común desarrollista”. Además, si bien el pensamiento desarrollista excede los límites temporales a los que se circunscribe este trabajo, podemos afirmar que hasta 1955 no era precisamente el desarrollismo el núcleo central de pensamiento político y económico en el país y a partir de 1976, con mayor claridad aún, tampoco.

De cualquier modo, entendemos que hay otros elementos que contribuyen al consenso desarrollista, y que conforman parte del sentido común de la época, uno de los cuales es central a los fines de esta investigación: la legitimación política –a la par de la legalización jurídica- de los derechos sociales, dentro de los cuales podemos identificar a los de la seguridad social. En especial, interesa aquí la relación que se puede plantear, precisamente, entre derechos sociales y desarrollo económico, la cual, entendemos, forma parte también del mencionado consenso.

A partir de estas premisas, que de cualquier manera son fundamentadas en el cuerpo del trabajo, es que presentamos los debates sobre la reforma de la seguridad social “en los años desarrollistas”, entendiendo que el proceso de discusiones que llevó desde la convención constituyente de 1957 hasta la creación del sistema de reparto público en 1968 es inescindible, en términos conceptuales, de la problematización que el desarrollismo propone en tanto esquema amplio de ideas económicas y políticas.

El libro se organiza en base a una división en tres partes. La primera de ellas, de nociones introductorias que requirieron un arduo ejercicio de reflexión teórica y de relevamientos bibliográficos, no incorpora trabajos de archivo propios o análisis de fuentes primarias. Se titula *INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS TEÓRICOS Y A LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA* Y ESTÁ COMPUESTA DE CUATRO CAPÍTULOS:

1. Propuesta metodológica: historia económica, historiografía, historia de las ideas y de los debates. Se presentan aquí los lineamientos teóricos historiográficos que sigue la investigación, donde se destaca el lugar de la pregunta por una historia de las ideas –recuperando categorías de la historia de las ideas políticas que propone Rosanvallon-, la problematización de las ideas como parte de los regímenes de veridicción de cada período –para lo cual se comparten las categorías de Foucault- y el lugar de lo descriptivo y lo narrativo en la investigación histórica –para lo cual se trae a colación la propuesta historiográfica de Hayden White-. De estas reflexiones teóricas es que surge, en el final del capítulo, la propuesta metodológica del trabajo.

2. Marco teórico: los significados históricos de la seguridad social. En este capítulo se organiza, en términos históricos, la presentación de las categorías teóricas que hacen a la seguridad social. Partimos de los debates sobre la cuestión social de principios del siglo XX que llevaron a la generalización de modelos de protección social contributivos (Donzelot, Castel) y atravesamos la categorización de los derechos sociales como derechos de ciudadanía (Marshall) que llevan a la elaboración de propuestas universalistas (Beveridge), hasta llegar a una síntesis de las distintas perspectivas económicas sobre la seguridad social, que incluyen posturas rraffianas (Cesaratto), keynesianas (Palley, Jackson) y neoclásicas (Samuelson, Musgrave, Feldstein), entre otras.

3. Estado de la cuestión: reconstrucción de una historia de la seguridad social argentina. Aquí se presenta, sucintamente, el estado del arte en materia de historia de la seguridad social argentina, haciendo hincapié en aquellos trabajos que la hayan estudiado a partir de categorías económicas y, cuando fue posible, desde preguntas historiográficas. Se subdividen los aportes entre aquellos que abarcaron el largo plazo y los que se centraron en distintos períodos de la historia argentina, desde principios del siglo XX, pasando por los años que se estudian aquí, hasta la actualidad.

4. La seguridad social durante el peronismo (1946 – 1955). Entendiendo que el legado peronista en materia de transformación de las instituciones económicas y sociales del país no puede ser ignorado, se presenta en este capítulo un sucinto resumen de las políticas de seguridad social llevadas adelante en el período, incluyendo también debates sobre propuestas fracasadas. Se parte de la premisa de que el debate constituyente de 1957 tiene, como punto de partida, un importante conjunto de reformas –que incluyen la sanción de la Constitución de 1949- que fueron llevadas a cabo durante el período 1946 – 1955 y que deben ser introducidas como parte de la sección introductoria.

La segunda sección se titula *La seguridad social en los desarrollismos* y se refiere a los debates acerca de la misma en los primeros años del período, incluyendo una preocupación conceptual por la articulación entre los conceptos “seguridad social” y “desarrollo”. En esta sección sí se empiezan a incorporar las fuentes primarias y los documentos relevados en el trabajo de archivo. Se compone de cuatro capítulos:

5. Las ideas sociales en la Argentina desarrollista: hacia la articulación entre bienestar y desarrollo. Este capítulo presenta un conjunto de debates teóricos que pretenden discutir qué es lo que se entendía por seguridad social, ideas sociales o derechos sociales en la Argentina desarrollista. Es aquí donde se pretende fundamentar el llamar al período en su conjunto “los años desarrollistas” en base a la idea de “sentido común desarrollista”. Se introducen algunas teorías económicas que dieron sustento a este pensamiento (teorías del desarrollo, estructuralismo latinoamericano, keynesianismo, economía social de mercado), se presentan las características principales del ordenamiento del capitalismo mundial en el período y se fundamenta, sobre la base de fuentes y documentos, el mencionado consenso social desarrollista.

6. Desarrollo e ideas sociales en el pensamiento de Arturo Frondizi. Este capítulo se vincula directamente con el anterior, ya que a partir de las discusiones que allí se abren se toma un caso particular, el del presidente Arturo Frondizi. Se trata de una figura que presenta tres características centrales: a) se presenta como ícono del programa desarrollista, b) combinó el ejercicio teórico e intelectual con la actividad política y c) es referencia permanente de otros autores en los debates de la época. Se estudian aquí sus discursos públicos a fin de encontrar referencias a ideas y teorías económicas y a derechos sociales y, principalmente, a cómo estas fueron cambiando a lo largo del tiempo.

7. Los derechos de la seguridad social en el constitucionalismo social argentino. Este capítulo introduce los principios del constitucionalismo social como un movimiento que llevó a la consagración constitucional de derechos sociales en gran parte de Occidente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Luego, se introducen sucintamente algunos debates acerca de la reforma constitucional de 1949, durante el gobierno de Perón, que por primera vez incluye a los derechos sociales en la carta magna. Más adelante, en lo que hace al núcleo del capítulo, se analizan en profundidad los debates que tuvieron lugar en la convención constituyente de 1957, que resolvería ratificar la derogación de la Constitución peronista y recuperar la vieja carta magna de 1853, a la que se le incorporaría un artículo sobre la garantía de los derechos sociales. En base al análisis de las participaciones de los convencionales es que se intenta encontrar

cuáles eran las ideas y teorías que fundamentaban sus alocuciones y proyectos, incorporándose reflexiones sobre los derechos sociales en su conjunto pero haciendo especial hincapié en los derechos de la seguridad social.

8. Ideas y debates en la sanción de la Ley 14.499 de 1958: el origen del 82 por ciento móvil. En este capítulo se estudia un episodio relativamente puntual de la historia de la seguridad social argentina, que se refiere a la ley que a fines de 1958 estableció que los haberes previsionales debían equipararse al 82 por ciento del salario del trabajador en actividad del mismo rubro. Más allá de que se trata de una ley específica – la que, por ejemplo, no puso en duda el esquema fragmentario y heterogéneo de las cajas de previsión-, se sentó un importante precedente, en materia tanto jurídica como simbólica, que llevó a que la percepción del “82 por ciento móvil” se convierta en una consigna reivindicativa que trascienda las coyunturas políticas del país. En este debate, además, encontramos importantes elementos que nos ayudan a identificar las teorías e ideas económicas presentes en las concepciones globales sobre el sistema previsional y la seguridad social. El trabajo realizado para confeccionar el capítulo incluye el relevamiento de los diarios de sesiones de ambas cámaras, de revistas especializadas de la época y de algunos de los principales periódicos de la ciudad de Buenos Aires.

La tercera parte se titula *Los proyectos de unificación de la seguridad social en los años sesenta* y refiere a los debates que suscitaron distintos proyectos de unificación de la seguridad social –es decir, de reemplazo del esquema fragmentario- entre 1962 y 1968. Esta sección está compuesta por tres capítulos:

9. Los proyectos de código de la seguridad social con fundamento constitucional. La sanción de la carta magna de 1957 encomendó al Poder Legislativo la sanción de un código de seguridad social, y al mismo tiempo incorporó en su artículo 14 bis un conjunto de prescripciones y garantías que requerían reformas legales para hacerse efectivas. Este capítulo trata acerca de dos de los tantos proyectos que fueron presentados desde la reforma constitucional que tuvieron la pretensión de dar cumplimiento al mandato constituyente. El primero de ellos debe su autoría a Adolfo Rouzaut, convencional en 1957 por la Provincia de Santa Fe y catedrático de la Universidad Nacional del Litoral, y fue presentado en 1963. El segundo, a una iniciativa conjunta de los gobiernos provinciales, que dio lugar a la fundación del Consejo Federal de Seguridad Social (COFESES), que presentó distintas propuestas entre 1961 y 1966. En ambos casos, se analizan las propuestas de reforma y sus fundamentos para encontrar las ideas y teorías económicas presentes allí y se utilizan también fuentes periodísticas a fin de dar cuenta de la recepción social de los mismos. En el caso de COFESES, se agregan a las fuentes consultadas las actas de los congresos de seguridad social organizados por sus autoridades.

10. El Programa Argentino de Seguridad Social: desarrollo, prospectiva, orden social y catolicismo. En este capítulo se estudia en forma particular a un proyecto de reforma de la seguridad social, coordinado por Agustín Merello, que sintetizó en un documento publicado en 1965 la tarea de siete años de investigaciones. Recién luego del golpe de Estado que derrocó a Illia, en 1966, el programa fue recibido por autoridades gubernamentales y debatido públicamente. Allí se proponían importantes transformaciones a la seguridad social en su conjunto, en cuyas fundamentaciones encontramos una gran variedad de teorías económicas y sociales, donde hubo de primar el pensamiento social católico, característica que nucleaba a la mayoría de los investigadores que integraron el equipo. Se estudian aquí los documentos oficiales del programa, otros trabajos de sus investigadores y las referencias a la propuesta en distintos medios periodísticos.

11. De la crisis del modelo fragmentario a la génesis del sistema de reparto. El último capítulo del libro analiza el proceso que llevó a la sanción, en diciembre de 1968, de los decretos-ley 18.037 y 18.038, que, articulándose con algunas leyes anteriores, dieron lugar al fin del sistema previsional fragmentario y a la instauración de un sistema público de reparto. En primer lugar, se utilizan datos cuantitativos para graficar la situación de insostenibilidad del régimen vigente. Luego, a partir del relevamiento de medios periodísticos y documentos oficiales, se expone la política de seguridad social del gobierno de facto de Onganía, para así presentar las características centrales de la reforma de fines de 1968 y las voces que la enfrentaron. El libro finaliza, entonces, con el análisis de la sanción de un conjunto de normas que, si bien no respondió al mandato de los constituyentes ni creó un seguro social integral, clausuró este debate al romper con el sistema fragmentario y crear uno nuevo.

Los capítulos, de cualquier manera, presentan un permanente diálogo entre sí, contribuyendo a que esta publicación pueda configurarse como una referencia general a la hora de indagar, a futuro, en las reformas de la seguridad social en el período 1957 – 1968. De cualquier manera, la propia pretensión del libro es abrir interrogantes y no cerrarlos, acercar hipótesis y no descartarlas y, sencillamente, invitar a nuevos debates.

Sin ir más lejos, muchos de estos nuevos debates esperan ser abiertos en la tesis doctoral, la cual pretende replicar lo realizado aquí para un período más amplio, dando cuenta de la transición programática entre la seguridad social en años desarrollistas y la seguridad social en años neoliberales. Esperamos poder cumplir con lo prometido y continuar con nuestra pretensión de seguir abriendo debates sobre el rol de las ideas en la historia económica.

PRIMERA PARTE

**Introducción a los conceptos teóricos y a la historia
de la seguridad social argentina**

Capítulo I

Propuesta metodológica: historia económica, historiografía, historia de las ideas y de los debates¹

1.1 – Hacia una historia de las ideas económicas

Este trabajo busca inscribirse en aquellas tendencias historiográficas que se han preocupado, y se siguen preocupando, por la interpretación de las ideas que, en cada momento de la historia, circunscriben las acciones y los debates presentes, articulándose conjuntamente lo pretendidamente subjetivo y lo pretendidamente objetivo en el trabajo del historiador. A partir de esta premisa, en tanto investigación de historia económica recuperamos la definición que Carlo Cipolla le asigna a la subdisciplina², para quien por ella debe entenderse

“no sólo la narración de los hechos económicos, sino también la historia de los hombres y de las instituciones, además de las estrechas y a menudo inextricables relaciones entre instituciones y vicisitudes económicas, y entre estas últimas y las vicisitudes sociales, políticas y culturales” (Cipolla, 1991, pp. 15 - 16).

De esta manera, lo económico no puede ser aislado y está necesariamente interrelacionado con lo supuestamente no económico que hace a la vida social. En particular, esta tesis se preocupa profundamente por la relación entre economía y política y más específicamente, entre economía y Estado, en tanto la seguridad social aparece, sobre todo desde mediados del siglo XX, como una preocupación inherente a la esfera de las políticas públicas y en tanto, siguiendo a Donzelot, es la seguridad social una de las respuestas a la cuestión social, la cual es entendida como la preocupación que emana, en las democracias occidentales, al cotejar la

1 Algunos elementos de este capítulo están incorporados en el artículo titulado “¿Por qué no contamos una historia (económica)? Hacia una comprensión del pasado en clave narrativa”, presentado en las V Jornadas de Economía Crítica, Buenos Aires, 23 al 25 de agosto de 2012.

2 Podemos pensar a la historia económica como subdisciplina tanto de la historia como de la economía. En cualquier caso, sostenemos aquí que las clasificaciones disciplinarias de las distintas ciencias sociales refieren más a una organización profesional de la investigación que a la naturaleza distintiva de los objetos de estudio de cada una de ellas.

igualdad política con las desigualdades en las condiciones de vida civil (Donzelot, 1984, p. 50).

Sin embargo, la propuesta de una historia de las ideas económicas no es habitual o recurrente en los programas de investigación de la subdisciplina. Aquí proponemos pensar la historia de las ideas económicas entendida como una historia de los sentidos comunes, los criterios compartidos, los usos y sentidos cotidianos y, ante todo, los lenguajes y las narrativas. En términos de Foucault, nuestra propuesta sería una historia de los regímenes de veridicción, en tanto lugares de verificación y falsificación de prácticas y discursos (Foucault, 2004, p. 50), en este caso en materia económica.

Lo que se entiende por historia de las ideas económicas, en general, más que abocarse a los lenguajes cotidianos suele presentarse como una historización de teorías económicas, a la manera de las currículas de historia del pensamiento económico en los programas universitarios. En este sentido, la historia de las ideas económicas sería una historia de las ideas de los economistas³. En términos de Quentin Skinner, se trataría de una historia en la que “la autonomía del texto en sí mismo es la única clave necesaria para su propio significado” (Skinner, 1969, p. 3). Es decir, las ideas económicas estarían descontextualizadas y separadas de las propias vidas económicas y sociales. Los economistas discutirían entre sí en un cielo sin tiempo ni lugar, lo que haría, precisamente, que sus teorías no estén circunscritas a determinado espacio o a determinado momento, y puedan asumir características universales. En las palabras de Serge Latouche, se trataría de una historia de las ideas económicas que pretendería “descubrir las leyes eternas, aespaciales y transhistóricas de la gravitación universal de las mercancías en el seno del universo social” (Latouche, 1997, p. 32).

En este trabajo, por el contrario, lo que interesa es otra dimensión, en la cual podamos encontrar qué principios, premisas, ideas y teorías eran las más influyentes en los saberes económicos del período que decidimos estudiar. Esta misión, necesariamente, requiere un trabajo mucho más arduo, ya que, precisamente, los sentidos comunes o los saberes cotidianos no aparecen de manera explícita en las fuentes abordadas sino que, por el contrario y por su propia definición, requieren un esfuerzo de construcción mayor. En los términos de Hans-Peter Söder, de lo que se trata es de reivindicar “la inclusión y la reinterpretación de la cultura como construcción histórico-social” (Söder, 2003, p. 77), donde lo económico es también parte de lo que entendemos como cultural.

La historia de las ideas y los lenguajes, que como proponemos está ausente en la historia económica, sí está presente en otras subdisciplinas de la historia, como por ejemplo la historia política. Quizás el trabajo más reconocido que plantea

3 Un ejemplo claro de este tipo de historia es el breve artículo del economista norteamericano Paul Samuelson acerca de la historia de las ideas económicas, en la que prima, por ejemplo, la discusión acerca de quiénes han sido los más importantes economistas de toda la historia (Samuelson, 1962).

una preocupación al respecto en esta subdisciplina es el breve artículo titulado “Para una historia conceptual de lo político”, de Pierre Rosanvallon, publicado originalmente en 1986⁴. La historia conceptual –en su caso, de lo político- es para este autor

“1) hacer la historia de la manera como una época, un país o unos grupos sociales procuran construir respuestas a lo que perciben más o menos confusamente como un problema, y 2) hacer la historia del trabajo efectuado por la interacción permanente entre la realidad y su representación, definiendo campos histórico-problemáticos” (Rosanvallon, 2002, p. 129).

La propuesta filosófica de Rosanvallon puede abrir caminos hacia historias de las ideas de diferentes signos, ideologías y perspectivas. De ellas, la que interesa aquí es aquella que nos permite precisamente preguntarnos por un pasado en su propia clave, utilizando a los conceptos y su historicidad –en nuestro caso, seguridad social, derechos sociales, desarrollo, Estado, política social, etc.- como los medios de articulación entre el pasado y el presente. Por supuesto, esto no implica olvidar la necesidad de contextualizar los debates y las ideas en realidades materiales –no necesariamente objetivas- sino que, precisamente, de lo que se trata es de analizar la siempre sinuosa relación entre las ideas y su contexto, entendiendo que ellas nunca pueden ser independientes del mismo y que, al mismo tiempo, este último se construye y reconstruye en base a las ideas que en él se configuran.

Lo interesante es que esta concepción de la historia de las ideas económicas es entendida aquí como indisociable de una premisa profundamente historiográfica, que refiere a reconocer el rol de lo subjetivo, de lo ideológico y de lo narrativo en el propio trabajo del historiador, y de allí la deuda teórica de esta tesis con aquellas escuelas de pensamiento historiográfico que han enfatizado en estas categorías a la hora de estudiar fenómenos de la historia, las cuales son introducidas en el próximo acápite.

1.2 – Las premisas filosóficas de nuestra historia de las ideas económicas: introducción al narrativismo

A partir de la década del setenta los debates historiográficos tuvieron un giro

⁴ La historia del pensamiento económico que introdujimos en el párrafo anterior podría clasificarse, según los criterios de este texto de Rosanvallon, como “historia de las doctrinas” (Rosanvallon, 2002, pág. 127).

radical, que se debió en gran medida a la eclosión de las grandes teorías –sobre todo, de aquellas de raíz estructuralista- y a la emergencia de nuevas premisas filosóficas aplicadas al estudio de las ciencias sociales. Entre ellas, cabe resaltar la recuperación en clave nueva de la vieja hermenéutica, que llevó a que surja, en historiografía, la tradición narrativista, cuyo principal exponente es el historiador norteamericano Hayden White, profesor de historia literaria.

Con una clara referencia a las críticas emanadas desde Michel Foucault a la ciencia histórica convencional, la propuesta historiográfica de White se propone como un reconocimiento de la inobjetable subjetividad de todo relato histórico. Así, por ejemplo, White se permite romper la dicotomía entre momento explicativo y momento interpretativo o especulativo, que había sido construida desde el viejo positivismo de Ranke y sus discípulos -a la que White califica como “proclama engañosa [...] por la rigurosidad historiográfica” (White, 1973, p. 283)-. Al mismo tiempo, se permite poner en pie de igualdad las historias especulativas o meta-históricas y las pretendidas historias objetivas, entendiendo que, a partir de que el trabajo del historiador convierte un continuo temporal en un relato en prosa, siempre habrá, en toda narración histórica, un lugar para la subjetividad del historiador (White, 1973, p. 283).

Lo que Hayden White retoma de Foucault es la crítica a la ciencia social moderna como ordenadora del mundo, presente en los trabajos que Foucault publicara en los años sesenta, como *Las palabras y las cosas* y *La arqueología del saber*. Allí, señala White, la historia se encuentra en el extremo de las pretensiones del mundo moderno de establecer un orden de las cosas, el cual pretende ser encontrado y termina siendo directamente construido (como relato). Según White, siguiendo a Foucault, “la historia sirve como base y como anti-tipo de las otras ciencias sociales” (White, 2005, p. 45), gozando de “un status fundacional en su comparación con las otras ciencias” (White, 2005, p. 45) y, por ende, sustrato necesario en el proyecto de ordenamiento del conocimiento propio de la modernidad.

Puntualmente, una de las disciplinas para las cuales Foucault analiza el desarrollo de las pretensiones de ordenar el mundo es la economía, donde la modernidad muestra el momento en el que la ciencia toma una pretensión universalista y, a partir de la categoría de trabajo, se dispone a escribir la estructura de las relaciones sociales⁵.

Así como afirmamos que el giro lingüístico tuvo gran repercusión en distintas áreas de la filosofía y las ciencias sociales, con Paul Ricoeur como principal exponente⁶, y así como reconocemos la importancia del surgimiento del narrativismo como corriente historiográfica, es necesario resaltar que los debates presentes en teoría económica –disciplina cuyos paradigmas principales

5 Esto se encuentra sobre todo en Foucault, 1988, Cap. 6.

6 Ver, entre otros, Ricoeur, 1985.

también entraron en erupción en los años setenta- estuvieron siempre alejados de estas corrientes, en tanto ortodoxos y heterodoxos se batieron a duelo –y lo siguen haciendo- siempre manteniendo la premisa que citáramos de Ranke, según la cual en ciencias sociales siempre ha de separarse la explicación de la interpretación, para así asegurar la objetividad de los enunciados. Según White, la concepción de Ranke puede resumirse en el

“ojo inocente del historiador y la noción de que los elementos de la narrativa histórica, los hechos, fueron apodícticamente provistos, y no constituidos por la acción propia del historiador” (White, 1973, p. 284).

Allan Megill lo califica como “mito objetivista que [...] sigue siendo poderoso, e incluso quizás dominante, dentro de la profesión histórica” (Megill, 1993, p. 71).

Es decir, si Foucault en los sesenta muestra las pretensiones de la ciencia económica y su impacto en la construcción del mundo de la modernidad occidental, e incluso en los setenta da cuenta de cómo la economía política como disciplina ha permitido encauzar estrategias globales de poder -o, dicho de otro modo, de biopoder- (Foucault, 2004), ni ortodoxias ni heterodoxias del mundo de los economistas se han detenido a pensar estos problemas, y han permanecido, en su gran mayoría, en el total convencimiento de que el conocimiento económico es científico, y por ende objetivo, neutral y universalizable.

Por extensión, es posible afirmar que la propia historia económica, en general, ha seguido el mismo camino que la teoría económica, ignorando estos cuestionamientos y manteniendo la premisa de una historia objetiva. Más cuestionada, es cierto, la historia económica ha consistido, principalmente, en una extensión hacia el pasado de las bases de datos necesarias para que los economistas realicen proyecciones estadísticas con pretendida robustez y rigurosidad.

Hayden White define la posición acerca de la investigación histórica de la tradición narrativista de la siguiente manera:

“los historiadores explican los eventos que constituyen sus narrativas mediante medios específicamente narrativos de codificación, es decir, encontrando la historia que subyace entre o detrás de los eventos y contándola de un modo que cualquier persona educada pueda entender” (White, 1973, p. 286).

A la vez, retomando a Ricoeur, “el objetivo de la investigación histórica debe ser concebido como una búsqueda de aquellas historias realmente vividas por agentes y actores humanos en el pasado” (White, 2005, p. 49). Así, si bien

existen muchas formas de captar sucesos del pasado, comprenderlos sólo se vuelve posible en la medida en que los sucesos exhiben atributos de elementos de historias (*stories*), insertos en tramas (*plots*) (White, 2005, p. 49).

Ya desde principios de los años setenta era posible encontrar enormes divergencias dentro del universo de los defensores de la historiografía interpretativa. Por ejemplo, el propio White retoma la posición de Northrop Frye, para quien

“la interpretación en historia consiste en la provisión de una trama estructural para una secuencia de eventos, de modo que la naturaleza de los mismos en tanto proceso comprensible sea revelada por su figuración como una historia de un tipo particular” (White, 1973, p. 291).

En el otro extremo, White retoma la posición de Claude Lévi-Strauss, para quien incluso “los hechos históricos no son de ninguna manera dados al historiador sino constituidos por el propio historiador” (White, 1973, p. 288), de modo que no existe diferencia cualitativa entre historia y literatura, o entre historiografía y mitología.

También cabe resaltar el análisis que propone Jürgen Pieters, quien sostiene que el narrativismo inaugura un nuevo tipo de historicismo al afirmar que

“el historicismo narrativista es una práctica histórica que opera en búsqueda del principio de la idea histórica pero que, al hacerlo, desplaza este planteo del nivel ontológico al pasado mismo [...en tanto...] la práctica descriptiva de la labor histórica prevalece: los historiadores quieren reconstruir el pasado, leerlo y entenderlo como fue y no en una vista desde el presente desde el cual es leído” (Pieters, 2000, p. 28).

En términos de nuestra pretensión de pensar una historia económica narrativista, de la crítica de Pieters podemos extraer la definición del método en cuestión:

“los narrativistas buscan ofrecer una descripción y un análisis funcional de los campos y mecanismos discursivos que estructuran el pasado en un determinado momento del tiempo” (Pieters, 2000, p. 28).

A tal fin, es bienvenida otra afirmación de Hayden White, quien sostiene que

“si el fin de la investigación histórica es la reconstrucción del pasado tal como realmente fue o ha sido, debe tenderse un puente que cubra la brecha entre un pasado cualquiera y el presente desde el cual ha de emprenderse la investigación histórica” (White, 2005, p. 44).

Es decir, frente a un historicismo clásico que piensa al pasado desde el presente⁷, y frente a una historiografía tradicional que pretende ver al pasado desde la objetividad intemporal, el narrativismo obliga a reconocer el rol del presente en la visión del pasado, y por ende a hacer un esfuerzo adicional por entender ese pasado desde el propio mundo hermenéutico del pasado mismo.

En términos metodológicos, incluso mayor clarificación nos ofrecen Cecilia Macón y Verónica Tozzi, no en términos de la labor del historiador mas sí de la construcción del conocimiento en la disciplina. Ellas señalan que

“White nos insta a aceptar que la elección entre interpretaciones conflictivas de los mismos sucesos históricos [...] no puede dirimirse a través de esa misma información histórica, pues cuál relato resulte más significativo no es una cuestión fáctica informacional sino estética e ideológica” (Macón y Tozzi, 2005, pág. 116).

Es decir, en la propia pretensión del historiador narrativista se encuentra la idea de que la contribución al análisis del pasado no se dará en términos de una acumulación de conocimiento –donde, por ende, las hipótesis rivales se enfrentarán en contrastaciones cruciales siguiendo los modelos del positivismo lógico- sino que la propia contribución del historiador es esencialmente estética (ergo, literaria). De este modo, la historia narrativa necesariamente tiene que reconocer la incapacidad de demostrar la falsedad de las hipótesis rivales, y la búsqueda por prevalecer –es decir, por obtener significación- habrá de darse en términos de la comprensión del sentido de la trama construida.

1.3 – Hacia una historia económica en clave narrativista

¿De qué manera es posible encaminar un proyecto de investigación en historia económica desde una perspectiva narrativista o que, por lo menos, reconozca en alguna medida la importancia de la trama construida por el historiador al tiempo que rechace las premisas objetivistas de la historia tradicional? Pues bien, habría que comenzar siguiendo el mensaje de Foucault respecto a la necesidad de reconstruir el pasado a través de una arqueología del mismo –o una genealogía-, pero dejando de lado, por lo menos a priori, la pretensión de explicarlo a través de relaciones causales.

7 No pretendemos aquí extendernos demasiado con lo que se entiende por historicismo clásico. Con el término nos referimos, ante todo, a las grandes escuelas históricas de los siglos XVIII y XIX europeos, que pretendieron pensar, con sus diferencias, a la historia en mayúsculas, con un sentido predefinido y un futuro pensado. Algunos de los historicismos clásicos más conocidos son los que emergen de las obras filosóficas de Kant, Hegel o Marx.

La economía como disciplina ha estado abocada, desde su inicio, a encontrar relaciones causales entre variables, e incluso muchos de los más grandes debates se han suscitado alrededor de estos problemas. En este sentido, la descripción es desdeñada y rebajada a un paso meramente previo al verdadero momento científico. Así, la economía en general –y con mayor énfasis la economía ortodoxa, pero no sólo ella-, ha adherido siempre a la sentencia de los positivistas lógicos Hempel y Oppenheim, quienes afirmaran que “explicar los fenómenos en el mundo de nuestra experiencia, contestar la pregunta por qué en vez de sólo la pregunta qué es uno de los principales objetivos de la ciencia empírica” (Hempel y Oppenheim, 1988, pág. 28). Es decir, más allá de la notable importancia de la explicación, es un problema central de la teoría económica el desdeñar la descripción, lo que abre la puerta a intentar aplicar modelos abstractos a situaciones concretas, las cuales muchas veces no concuerdan.

La historia económica, por lo tanto, ha caído en el mismo prejuicio por la descripción, aunque seguramente con un menor grado, ya que la historia siempre referirá a hechos particulares e irrepetibles que necesitan ser descritos antes que explicados. El desdén, entonces, se da en la significatividad relativa de cada momento de la investigación, más allá de que la descripción efectivamente se lleve a cabo.

Una historia económica con énfasis en la interpretación, entonces, es una historia económica que indague, ahora siguiendo a Ricoeur, en el modo en que los actores sociales de cada momento del tiempo vivieron los procesos económicos de su época, tanto en el plano de lo consciente como en el de lo no cognoscible por ellos mismos. Por ejemplo, se podría pensar en una historia interpretativa acerca de la idea de mercado, que hoy por hoy es entendida en términos de espacio de intercambio voluntario de mercancías, pero que en el pasado operó como centro del poder político de muchas sociedades. O, quizás, se podría plantear la pregunta acerca de la idea de crédito y usura: mucho se ha escrito acerca de la condena medieval a la usura por motivos religiosos, pero no se ha discutido con la misma convicción acerca de la transformación del concepto de crédito y la formación de sistemas de seguridad jurídica donde los créditos son protegidos por los Estados.

A los fines de esta tesis, es posible replicar esta pregunta para pensar las categorías que aquí se ponen en juego: derechos sociales, seguridad social, intervención del Estado, redistribución del ingreso, desarrollo, etc. Sólo por dar un ejemplo, si Foucault muestra cómo los mecanismos de mercado –y su principal variable, los precios- se convirtieron en los siglos XVIII y XIX de indicadores de justicia en indicadores de verdad –a partir del nacimiento de la economía política primero y de la teoría marginalista después- (Foucault, 2004, pp. 35 - 37), resulta interesante pensar por qué estos mecanismos en estado puro –es decir, sin intervención- no eran reivindicados a mediados del siglo XX –y de

allí la legitimidad de la intervención pública- del mismo modo que antes de la crisis de 1929. Algunas de estas preguntas son trabajadas en detalle en el capítulo 5 de esta tesis.

Incluso, si desde una perspectiva economicista nos preguntamos por el subsistema previsional como mecanismo de generación y canalización de ahorros –la cual, entendemos, es una definición restringida del mismo-, encontramos particularmente interesante preguntarnos por las legitimidades comparadas de las distintas maneras de ahorrar: de forma privada-individual, de forma colectiva–corporativa, a partir del Estado, etc., y en todos los casos, de manera forzada o voluntaria.

De la interpretación, a su vez, habremos de dar paso a la narración, y entonces a pensar en el modo de construir una historia económica en la que se dé cuenta de una trama para contar una historia. Para ello, muchas veces, narrar las historias y componerlas en tramas puede ser una alternativa válida a la hora de pretender comprender las conexiones de sentido de momentos pretéritos. Revalorizar el lugar de la descripción, y sobre todo el de las propias percepciones de los sujetos que vivieron el momento que intentamos estudiar, de cualquier manera, es sólo el primer paso hacia una historia económica en clave narrativa.

1.4 – De las premisas filosóficas a una propuesta metodológica

Como cierre de este primer capítulo, nos proponemos presentar sucintamente los lineamientos metodológicos de esta tesis, que pretenden seguir, de la mejor manera posible, las premisas filosóficas y epistemológicas expuestas en los acápites anteriores.

Con la pretensión de contribuir a una historia de las ideas económicas presentes en las reformas y propuestas de reforma de la seguridad social, lo que intentamos hacer aquí es construir una trama que dé cuenta de los debates en profundidad, y del tipo de inserción que estos tenían en la economía y en la política del país. A fin de conseguir este objetivo, la metodología que se sigue en la presente tesis es principalmente cualitativa. Si bien se realizan análisis de tipo cuantitativo e incluso se presentan ciertas formalizaciones con el objeto de graficar algunos de los debates, en esta tesis no se busca fundamentar a través de pruebas estadísticas o econométricas ninguna de las conclusiones a las que se arriba. En este sentido, la rigurosidad de la investigación se sostiene en el trabajo de archivo realizado y en el ejercicio interpretativo que se lleva a cabo a partir de este –el cual, por su propia naturaleza, tampoco pretende arrojar resultados definitivos o “verdaderos”-. Lo que se pretende, entonces, es proponer interpretaciones acerca de los debates sobre la reforma de la seguridad social construyendo narraciones

que permitan inscribir los hallazgos de archivo y las construcciones teóricas en una trama, valga la redundancia, interpretativa.

Por estos motivos es posible afirmar que la metodología propuesta tiene un fundamento más bien historiográfico. Esta consiste en la búsqueda, la selección y el análisis de fuentes primarias, que son de cuatro tipos:

a) Documentos y textos originales de los proyectos de reforma de la seguridad social. Se trata de proyectos de ley, sus fundamentos y justificaciones y textos definitivos de las normas legales aprobadas o tratadas.

b) Notas de diarios y artículos en revistas de las jornadas de debate de los proyectos, así como referencias de época sobre la seguridad social. Por un lado, se analizan los periódicos de mayor circulación para encontrar las referencias más generales al debate –mayoritariamente nacionales, pero también algunos extranjeros- y, por el otro, se estudian revistas y publicaciones especializadas en temas de economía y política. Especial hincapié se hace en las solicitadas publicadas por entes públicos o privados en los periódicos, que permiten dar cuenta de las posiciones institucionales de determinados entes ante las discusiones vigentes.

c) Versiones taquigráficas de los debates legislativos y constituyentes. En la medida en que están sistematizados y publicados, resultan ineludibles para comprender mejor las discusiones en el caso de los debates que sí llegaron a ser tratados en las instancias legislativas nacionales. También se incluyen versiones taquigráficas de debates especiales, como congresos o conferencias con aval oficial.

d) Documentos y publicaciones oficiales. Se trata aquí de los informes económicos de distintos organismos públicos y privados, que proveen información que permite contextualizar los debates. En el caso de la seguridad social, proveen información acerca de cantidad de afiliados, situación financiera de las cajas o el sistema en su conjunto e incluso proyecciones de sustentabilidad.

De esta manera, la presente tesis estructura una combinación de métodos y fuentes que, de cualquier modo, muestran un principal hincapié en el tipo historiográfico –es decir, de trabajo de archivo-, a fin de buscar profundizar con la mayor rigurosidad posible acerca de la seguridad social argentina en el período comprendido entre los años 1957 y 1968. Se trata, en síntesis, de narrar la historia de estas reformas enfatizando, al construir las tramas, en las ideas y los debates que están presentes en cada una de ellas.

Capítulo 2

Marco teórico: los significados históricos de la seguridad social¹

2.1 – Presentación de las categorías teóricas

Ya presentadas las premisas historiográficas sobre la cual se desarrolla esta tesis, en este capítulo nos corresponde introducir, sucintamente, las discusiones teóricas más propias de la economía, la sociología y la ciencia política que hacen a definir la seguridad social como un objeto de estudio en sí mismo. Las preguntas que guían el presente capítulo son las siguientes: qué entendemos (históricamente) por seguridad social, cómo ha cambiado su concepción a lo largo del tiempo, qué elementos la componen y qué debates propiamente teóricos se han suscitado acerca de ella. Los debates teórico-históricos con mayor especificidad espacio-temporal, precisamente, no serán tratados aquí, ya que componen parte del núcleo central de esta tesis, y por lo tanto serán tratados en los próximos capítulos.

Una primera reflexión que surge al sumergirnos en los debates teóricos a nivel mundial acerca de la seguridad social es que, en general, las discusiones propiamente económicas han estado separadas, muchas veces inconexas, de aquellas enmarcadas en otras disciplinas de las ciencias sociales. Muchos de los debates entre economistas acerca de la seguridad social parecen ignorar las discusiones que se han dado y se siguen dando en otras áreas. Esto nos lleva a presentar este capítulo distinguiendo los debates entre los económicos y los no necesariamente económicos, no como reivindicación de tal falta de diálogo sino simplemente para sistematizar las discusiones, las cuales, entendemos, se favorecen con el diálogo interdisciplinario.

Los debates no económicos son los que, en general, han tenido en mayor consideración a la historia para pensar a la seguridad social. Así, estudiar las características políticas de los regímenes de protección social –con los conflictos de intereses que allí se hacen ineludibles-, el tipo de efectos identitarios que ejercen estos regímenes sobre las subjetividades individuales o, para el caso previsional, las concepciones sociales sobre la vejez, ha tenido en general mucho

1 Algunos elementos de este capítulo están incorporados en el artículo titulado “El concepto de democracia en los sistemas previsionales”, presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

más en consideración la progresión, evolución o transformación histórica de los conceptos que aquellas posiciones que, por ejemplo, estudian la conveniencia de un régimen previsional (capitalización o reparto, contributivo o no contributivo) en relación a otro.

Aquí presentamos las categorías en clave histórica, es decir, reconociendo que la seguridad social es un fenómeno que surge en determinado momento del tiempo y se va transformando relacionada a los cambios que van aconteciendo simultáneamente en el mundo social, económico y político. En particular, sostenemos —y más adelante fundamentaremos mejor— que la seguridad social a nivel mundial —o por lo menos en Occidente— tiene en su origen y en su desarrollo una característica claramente política, que es ser, entre otras cosas, el resultado de conquistas de determinados sectores sociales, lo que hace que su institucionalización y organización no pueda estar separada de esta naturaleza conflictiva. Siguiendo a Robert Castel,

“hay una problemática de las protecciones sociales que remite a la construcción de un Estado social y a las dificultades que surgen para que pueda asegurar al conjunto de los individuos contra los principales riesgos sociales” (Castel, 2004, p. 14).

Entonces, el objetivo de este capítulo es, precisamente, dar cuenta de los debates que, históricamente, se han ocupado de esta problemática.

Hay tres categorías teóricas que preceden —en sentido lógico— a la seguridad social y que necesariamente debemos introducir: cuestión social, derechos sociales y ciudadanía. Entendemos al primero de ellos como la problematización a nivel político de las desigualdades económicas y sociales, al segundo como la legitimación social y legalización jurídica de las garantías sobre determinados estándares de vida y al tercero, que podría abrir un debate amplísimo², como la condición reclamable de pertenencia a un cuerpo político soberano —donde la ciudadanía social será, entonces, aquella que reconozca la vigencia de los derechos sociales como responsabilidad política—. Precisamente, este Estado social que señala Castel también es recuperado por Reinhard Bendix, quien sostiene que

“comenzando desde una condición de sociedad en la que la vasta mayoría de la población era considerada objeto de derecho —literalmente ‘sujetos’— las sociedades occidentales se han movido hacia una condición en la cual los derechos de ciudadanía son universales” (Bendix, 2007, p. 4).

2 Para una síntesis de las distintas definiciones de ciudadanía en las ciencias sociales, ver Janowitz, 1980.

En este esquema, entonces, a mayor universalización de derechos, mayor avance social y mayor distancia de esta situación originaria de las sociedades en las cuales los derechos de la población eran inexistentes.

Los próximos acápites que componen este capítulo se ordenan, entonces, de la siguiente manera: en primer lugar introducimos el desarrollo histórico de la seguridad social en el marco de la problemática de la cuestión social, luego incorporamos las discusiones sociológicas y politológicas referentes a la ciudadanía social, los mecanismos y derechos de acceso a los beneficios y el papel del Estado en ello y, por último, introducimos las categorías y los debates eminentemente económicos acerca de los distintos sistemas de seguridad social, enfatizando aquí en la dimensión previsional.

2.2 – El desarrollo histórico (social y político) de la seguridad social en Occidente

Tal como afirmamos hace algunas líneas, la seguridad social es una creación de las sociedades capitalistas occidentales, y tiene sus orígenes entre finales del siglo XIX y principios el siglo XX, como respuesta a una nueva problemática que aparecía en ellas: la cuestión social. En el capítulo introductorio ya nos habíamos referido a la afirmación de Donzelot –que estudia el caso francés y comienza en 1848 pero tiene un alcance explicativo que puede reproducirse en otras sociedades occidentales- acerca del origen de esta –o la problematización pública de la misma- como una inconsistencia política entre la igualdad jurídica y la desigualdad civil o económica. En sus propias palabras, se trata del “contraste entre la pareja soberanía política de todos y la trágica inferioridad de la condición civil de algunos” (Donzelot, 1984, p. 50).

De acuerdo con Donzelot, la respuesta a esta contradicción es el surgimiento de determinadas políticas públicas, y la característica central de su legitimación es la recuperación de la categoría de solidaridad. Según este autor,

“bajo el signo de la solidaridad se desarrolló, a fines del siglo XIX, todo un movimiento legislativo que echó las bases de lo que se ha convenido en llamar el derecho social, es decir, leyes relativas a las condiciones de trabajo, a la protección del trabajador en los distintos casos en que se le niega el empleo de su fuerza laboral, en que sobrevienen los accidentes, las enfermedades, la vejez, el desempleo” (Donzelot, 1984, p. 90).

Estas leyes, sean generales o particulares, universales o restringidas, van a ir

conformando lo que hoy conocemos como seguridad social. De acuerdo con el mismo autor, “el derecho social se presentaba, pues, como la aplicación práctica de la teoría de la solidaridad” (Donzelot, 1984, p. 91). Por otro lado, el ejercicio de esta solidaridad hacía que necesariamente recayeran nuevas responsabilidades en el Estado, que así como era el encargado de hacer respetar los derechos civiles y políticos, se iba convirtiendo lentamente en el responsable de asegurar, claramente con medios distintos, estos nuevos derechos sociales, más allá de que en muchos casos –como el argentino- la forma de garantizar el cumplimiento de ellos sólo lo ubicaba en un lugar secundario.

A lo que se apuntaba –en términos ideales-, de acuerdo con Castel, era a constituir, recuperando una definición de Leon Bourgeois, una sociedad no de iguales sino de semejantes, la cual consiste en

“una sociedad diferenciada, por lo tanto jerarquizada, pero en la cual todos los miembros pueden mantener relaciones de interdependencia porque disponen de un fondo de recursos comunes y de derechos comunes. El carácter irreductible de la oposición propietarios / no propietarios queda superado así gracias a la propiedad social que asegura a los no propietarios las condiciones de su protección” (Castel, 2004, pp. 46 - 47).

Más aun, ahora siguiendo a Christian Topalov, el origen de la seguridad social se hace indisoluble de la madurez de los sistemas capitalistas, en tanto el objetivo de la misma es proteger a los individuos ante los riesgos que se asocian a la “generalización forzada de una relación salarial estabilizada, como es nuestro trabajo moderno” (Topalov, 2004, p. 43). De acuerdo nuevamente con Castel, “se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social” (Castel, 2004, p. 35). Tal independencia social sólo es pensable en un sistema capitalista y, al mismo tiempo, la responsabilidad estatal sólo puede pensarse a partir de una fase particular del capitalismo, que es la que caracteriza a las sociedades occidentales desde el último tercio del siglo XIX, cuando se abandonan los modelos concurrenciales y la intervención estatal se hace cada vez más activa, y al mismo tiempo, acompañando a Topalov, se generalizan los mercados de trabajo capitalistas en desmedro de las formas de compulsión extraeconómica de antaño.

A su vez, el mecanismo que se imponía para el ejercicio de estos derechos era el método asegurador, el cual permitía “cambiar una reivindicación general de justicia social por una protección local de la colectividad hacia aquellos de sus miembros que corrían un riesgo particular” (Donzelot, 1984, p. 101), permitiendo un ejercicio de la solidaridad que neutralizara la acción de protesta de los desvalidos y marginados.

Esta parece ser, en parte, la motivación que lleva a las primeras leyes generales de seguridad social, que se establecen en la Alemania de Bismarck en las dos últimas décadas del siglo XIX³, y que le concederán al canciller el adjetivo que refiere, estilizadamente, a los sistemas de protección social de naturaleza aseguradora y de carácter contributivo. A partir de las leyes de protección social,

“el obrero accidentado, enfermo o desempleado ya no pedía justicia ante los tribunales o movilizándose en la calle [...y, en cambio,...] hacía valer sus derechos ante instancias administrativas que luego de examinar el fundamento de la demanda le asignaban las indemnizaciones predeterminadas” (Donzelot, 1984, p. 101).

Ciertamente, este era un medio para controlar la presión social y desviar el eje de las protestas que tenían como núcleo a las desigualdades sociales. En el caso particular de Alemania, no rige del mismo modo la definición de Donzelot en tanto los derechos políticos tampoco estaban universalizados, aunque sí en disputa. De este modo, se puede pensar la protección social de la Alemania de Bismarck como la forma de contención de demandas por derechos políticos. Es en este sentido que Gaston Rimlinger señala que “Bismarck desarrolló su programa de seguros sociales como una barrera a la democratización” (Rimlinger, 1968, p. 410). Entendemos que, de cualquier manera, tampoco en este caso es posible ignorar el rol jugado por las asociaciones gremiales, que vivieron la sanción de estas leyes como verdaderas conquistas. Entonces, también aquí es válida la siguiente afirmación de Castel:

“el derecho laboral y la protección social son sistemas de regulación colectiva, derechos definidos en función de la pertenencia a conjuntos, con frecuencia conquistados como resultado de luchas y conflictos que han opuesto a grupos de intereses divergentes” (Castel, 2004, p. 51).

Este método asegurador, en tanto se sostiene en una lógica íntegramente contributiva –ya sea con un mecanismo de capitalización, un reparto corporativo, por ejemplo, al interior de los miembros de un gremio o una asociación, o un reparto a nivel de toda la sociedad-, permite legitimar las prestaciones de la seguridad social desde la propia idea clásica de la propiedad. De acuerdo nuevamente con Castel,

³ Para una caracterización detallada de las leyes de protección social establecidas por Bismarck en la Alemania de fines del siglo XIX, ver Nugent, 1997.

“la jubilación no es una medida de asistencia, es un derecho constituido a partir del trabajo. Es la propiedad del trabajador constituida no según la lógica del mercado, sino a través de la socialización del salario: una parte del salario retorna en beneficio del trabajador (salario indirecto). Se podría sostener que es una propiedad para la seguridad, que ampara la seguridad del trabajador fuera del trabajo” (Castel, 2004, p. 43).

Llega entonces la seguridad social a Europa occidental y lentamente empieza a extenderse por los demás países occidentales –incluyendo a algunos latinoamericanos-. La principal expansión se da, de hecho, luego del final de la primera guerra mundial, que marca un quiebre en la historia europea ya que la confianza sin cuestionamientos en el capitalismo y, sobre todo, el liberalismo da lugar a una profunda crisis identitaria y civilizatoria, que se suma, en términos de conflicto social, a la experiencia misma de la guerra que deberán sobrellevar las mayorías populares⁴.

La crisis económica de los años treinta añadirá a los fundamentos políticos de la seguridad social una razón nueva, eminentemente económica, que ya no consistirá en responder a una contradicción jurídico-política sino que, por el contrario, operará como mecanismo de reaseguro de la acumulación capitalista: el rol del consumo de los dependientes –usando los términos de Castel- en la realización de las ganancias de la producción capitalista, lo que se conoce también como teoría de la demanda efectiva, que se difunde mundialmente a partir de la obra de Keynes (1936). A partir de este momento, los seguros sociales pasan a cumplir un nuevo rol, ya que si los desocupados, inválidos y retirados pueden consumir cuando no están trabajando se incentiva la demanda agregada, permitiendo un mayor crecimiento de la economía⁵.

De esta manera, encontramos que la legitimación de los derechos sociales y la de la intervención estatal van de la mano, generalizándose los sistemas de seguridad social⁶. Sin embargo, prácticamente en todos los casos se mantiene la lógica del método asegurador –retomando, ahora, los términos de Donzelot-. Esta lógica, incluso, de acuerdo con Castel, inhibe el que la seguridad social sea un mecanismo de redistribución del ingreso. Para el caso del sistema previsional, Castel afirma que

4 Acerca del problema político que recorre Europa tras la primera guerra mundial y, en particular, la crisis del liberalismo como ideología política, ver Annino, 2012. Este autor señala que a partir de este momento lo que primará como ideología en Europa será, precisamente y en oposición al liberalismo, la democracia (Annino, 2012, págs. 12 - 13).

5 Este argumento se desarrolla en profundidad en el capítulo 5 del libro.

6 Esta generalización llevó, en muchos casos, a su consagración en textos constitucionales, en un movimiento que se dio en llamar “constitucionalismo social”. Trabajamos en detalle este aspecto, para el caso argentino, en el capítulo 7 de este libro.

“las jubilaciones siguen bastante estrictamente la jerarquía salarial (a bajo salario, baja jubilación; a alto salario, alta jubilación). Por lo tanto, no hubo redistribución en este terreno. Pero en cambio el rol protector de la jubilación es fundamental ya que asegura a todos los asalariados las condiciones mínimas de la independencia social” (Castel, 2004, p. 47).

Agregaremos aquí, además de la independencia social, las condiciones mínimas del consumo en una sociedad de masas. Veremos en el próximo acápite, entonces, de qué manera pasan a entenderse, política y socialmente, estos derechos sociales en un mundo en el que, tras la segunda posguerra, se generalizan algunas políticas y también ideas económicas y sociales que habían sido puestas en práctica durante la crisis.

2.3 – La seguridad social como derecho social (y de ciudadanía)

Si pretendemos estudiar las dimensiones políticas y sociales de la seguridad social, una referencia que entendemos ineludible es la del sociólogo inglés Thomas Marshall, que publica en el año 1950 el famoso ensayo *Ciudadanía y clase social*, en el cual desarrolla una genealogía de las conquistas de derechos en relación con las clases o grupos sociales que, en cada momento de la historia, supieron pugnar por ellos. Si bien el análisis remite con exclusividad a la historia británica, los desarrollos conceptuales bien pueden ser tenidos en cuenta en un marco más amplio –y, sobre todo, sus repercusiones hacia otras latitudes han universalizado, quizás contra su propia voluntad, los alcances de su explicación–.

Lo interesante del planteo de Marshall, que distingue tres generaciones de derechos (civiles, políticos y sociales), es que se construye el argumento reconociendo que todo nuevo derecho es el resultado de una lucha encabezada por determinado sector social. De este modo, así como los derechos civiles fueron una conquista de la naciente burguesía durante principalmente durante el siglo XVIII, y los políticos se asocian a los conflictos por la expansión del sufragio y se presentan, sobre todo, como extensión de los primeros (Marshall, 1950, pág. 32), los derechos sociales surgen como una reivindicación de las clases trabajadoras y proponen un nuevo tipo de ciudadanía, que incluso entra en contradicción con la propia lógica del sistema capitalista (Marshall, 1950, pág. 38). Por otro lado, así como los derechos civiles y los derechos políticos llaman al Estado a asegurar el cumplimiento de determinados contratos,

“los derechos sociales en su forma moderna implican una invasión del contrato por status, la subordinación del precio de mercado a la justicia social, el reemplazo de la libre negociación por la declaración de derechos” (Marshall, 1950, pág. 38).

Sin embargo, el propio Marshall reconoce que los derechos sociales no implican igualdad social ni mucho menos el fin de la sociedad de clases, sino que en todo caso se establece un nuevo marco para legitimar a la propia desigualdad.

“La igualdad no es tanto entre clases sino entre individuos dentro de una población que ahora es tratada [...] como si fuera una sola clase. La igualdad de status es más importante que la igualdad de ingresos” (Marshall, 1950, pág. 38).

La seguridad social, entonces, aparece en el planteo de Marshall como una reivindicación de la clase trabajadora que le confiere, además de un ingreso nuevo, un status nuevo –y una ciudadanía nueva- a los trabajadores que hubieran caído en alguna de las contingencias para las cuales esta se hubiera diseñado. Esto, asimismo, le confiere un status nuevo a la totalidad de esta clase social, en la medida en que los derechos sociales pasan a comprenderse dentro de lo que se entiende por ciudadanía y todos se consideran protegidos. Esto es lo que lleva a Michael Mann a sostener que “el argumento de Marshall es que la sociedad industrial institucionalizó la lucha de clases a través de la ciudadanía de masas” (Mann, 1987, p. 351). Morris Janowitz va más allá y afirma que, para Marshall, los derechos de ciudadanía se convirtieron en uno de los motores del desarrollo económico al mejorar el nivel de vida de los trabajadores y los más pobres (Janowitz, 1980, p. 3). Al mismo tiempo, Mann comparte con Marshall la afirmación de que esta nueva ciudadanía entraría en contradicción con el sistema capitalista al sostener que “la preservación de las desigualdades económicas se ha hecho más difícil por el enriquecimiento del status de ciudadanía” (Mann, 1987, p. 351).

Lo que Marshall no incorpora en su análisis histórico –a pesar de tener una concepción amplia de lo que se entiende por derechos sociales- es que el hecho de que estos se construyan como derechos del trabajador –y, por ende, contributivos- hace que efectivamente estos no sean universales, o que sólo lo sean en tanto y en cuanto la totalidad de la población participe del moderno mercado de trabajo. Siguiendo las definiciones estilizadas que presentamos en el acápite anterior, podemos afirmar que Marshall no problematiza la característica bismarckiana de los derechos sociales.

La figura que emerge como el principal referente de la puesta en cuestión del

modelo bismarckiano es la de William Beveridge, en una oposición conceptual construida a posteriori. Beveridge era un político liberal que presentó dos informes al parlamento británico –el primero en 1942 y el segundo en 1944 - en los cuales proponía el establecimiento de un sistema de protección universal, que de cualquier manera tenía alcances relativamente limitados. El primero de ellos es el más conocido, ya que incorpora las prestaciones de la seguridad social no contributiva a cargo del Estado. El segundo problematiza acerca de la necesidad de que el Estado asegure el pleno empleo y, en este sentido, puede entenderse como una propuesta que recoge las contribuciones de las teorías de la demanda efectiva que introdujimos en el acápite previo⁷.

Si bien ya existían experiencias a nivel mundial de coberturas no contributivas⁸, la forma en la que Beveridge presenta sus informes es lo que dará lugar a un nuevo adjetivo, y al modelo bismarckiano le solemos contraponer el modelo beveridgeano, muchas veces exagerando las propias dimensiones propuestas por Beveridge, que, de hecho, entendía que el rol de estos seguros no contributivos debía limitarse a asegurar niveles mínimos vitales a quienes no tuvieran los recursos suficientes. Estos mínimos, sin embargo, habrían de configurar un esquema de protección que se proclamaría a sí mismo como “de la cuna hasta la tumba”.

El propio Beveridge señala que su “plan para la seguridad social se presenta como parte de un programa general de política social” (Beveridge, 1942, p. 170), cuyo objetivo “no es el incremento de la riqueza del pueblo británico, sino la distribución de la riqueza disponible a su interior, para así tratar en primer lugar las cuestiones básicas, esencialmente las necesidades físicas” (Beveridge, 1942, p. 171). Es decir, la propuesta de Beveridge, a diferencia de los modelos contributivos, se reconoce enseguida como redistributiva. María Cristina Marcuzzo presenta el mensaje de Beveridge como un plan que pretende “extender los beneficios de la seguridad social a toda la población, y no sólo a las actuales clases contribuyentes” (Marcuzzo, 2010, p. 197). Sin embargo, limita el alcance de la redistribución a

7 Uno de los pilares de la protección social en el primer informe es la garantía del pleno empleo. Sin embargo, no aparece de forma clara una teoría de la demanda efectiva que fundamente este punto, como sí sucede en el segundo informe. María Cristina Marcuzzo afirma que algunos economistas discípulos e Keynes, como Joan Robinson o Nicholas Kaldor, colaboraron activamente con Beveridge en la redacción del segundo informe (Marcuzzo, 2005, pág. 8). Más aun, esta autora, que estudió los intercambios epistolares entre Beveridge y Keynes, señala que este último se manifestó de acuerdo con las premisas planteadas en el informe, en tanto había sido bastante crítico del primero, aludiendo sobre todo a cuestiones presupuestarias (Marcuzzo, 2010, pág. 203).

8 Por ejemplo, en Suecia ya al finalizar la primera guerra mundial se estableció un sistema de protección social universal, que no beneficiaba a la clase trabajadora únicamente, y que luego derivó en un modelo económico que se conoció como “socialismo funcional sueco”. Al respecto, ver Bergqvist y Lindbom, 2003.

la satisfacción de las necesidades básicas de la población. En el articulado del informe se sostiene que

“la seguridad social debe ser alcanzada a partir de la cooperación entre el Estado y el individuo. El Estado debe ofrecer seguridad a cambio de servicio y contribución. El Estado [...] no debe sofocar el incentivo, la oportunidad y la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar lugar e incentivar la acción voluntaria de cada individuo para proveer más que el mínimo para sí mismo y para su familia” (Beveridge, 1942, Art. 9).

De esta manera, Beveridge no sólo inaugura la tradición de la protección no contributiva sino que, además, da lugar a un tipo de acceso a los beneficios que en inglés toma el nombre de *means-tested* y que refiere a una evaluación acerca de los ingresos de las familias a la hora de asignar los recursos. En el modelo contributivo, los beneficios dependen de los aportes. En el de Beveridge, por el contrario, de las carencias. Claramente se trata de un proyecto redistributivo. Sin embargo, lejos está de ser universal y mucho más de ser igualitario, principalmente porque para quienes tengan ingresos por encima de los mínimos seguirá rigiendo el esquema contributivo-.

Es en esta línea argumental que Brian Abel-Smith resalta la condición de liberal de Beveridge al afirmar que su preocupación, a la hora de medir la eficiencia de los sistemas de seguridad social, era en qué medida se reducía la pobreza y no, como se planteaba en el resto de Europa –siguiendo modelos contributivos-, de qué manera se mejoraban los estándares de vida de los trabajadores (Abel-Smith, 1992, p. 11). Incluso, se trataría –y se trató, cuando se implementó con importantes diferencias con el plan original luego de la guerra- de un sistema que no reportaría mayores diferencias a la mayoría de la clase media (Abel-Smith, 1992, pp. 15 - 16). Marcuzzo contribuye a esta perspectiva al sostener que las propuestas de reforma social de Beveridge se sostenían en argumentos de teoría económica ortodoxa (Marcuzzo, 2010, p. 194).

Como vemos, si a principios del siglo XX la seguridad social se constituía como una respuesta a una cuestión social que tomaba la forma de cuestión obrera y elegía un mecanismo –el asegurador- que se fundamentaba sobre el mismo derecho de propiedad al tiempo que se erigía como una conquista de la clase trabajadora, hacia mediados del siglo XX Marshall y Beveridge, ambos desde Gran Bretaña, nos introducen dos dimensiones nuevas a tener en cuenta: el primero, el que los derechos sociales se conviertan en derechos de ciudadanía y que, por ende, se legitime socialmente su reclamo y se sancione políticamente su incumplimiento; el segundo, la necesidad de un sistema más inclusivo –o, como lo llama Paul Spicker, “comprehensivo” (Spicker, 2002, p. 25)-, que encuentre

los medios efectivos para combatir la pobreza y, sobre todo, responsabilice al Estado por ello, poniendo en cuestión el carácter contributivo de las protecciones sociales y, de este modo, al mecanismo asegurador en sí.

La propia dinámica de la economía y la política europeas de los cincuenta a los setenta hicieron que este debate se diluyera, en la medida en que la consecución del pleno empleo en la mayor parte del mundo occidental igualó, de hecho, los alcances de los sistemas contributivos y los no contributivos. Lo que se impuso, más allá del establecimiento, en algunos casos, de coberturas no contributivas de alcances, fue la generalización de los sistemas contributivos, con una amplia participación estatal en la regulación y la administración, que se conjugó con una fuerte presencia estatal en otras áreas y configuró lo que se dio en conocer como Estados de bienestar⁹.

Sin embargo, en lo que refiere a la legitimación del sistema, la idea de la seguridad social como un derecho adquirido por el contribuyente y la de una vejez libre de necesidades como un derecho natural del ciudadano se presentarán conjuntamente, lo cual no se presentará libre de contradicciones, sobre todo cuando tengan lugar los debates sobre las reformas del mismo. Robinson Hollister señala –en una referencia al debate acerca de las reformas del año 1972 en Estados Unidos, que tenía un sistema contributivo tradicional - que

“dos funciones incompatibles han sido incorporadas en un único sistema, con el resultado de que ninguna de ellas se lleva a cabo adecuadamente. Una función es la de proveer un mecanismo social de transferencias para que los individuos tengan un ingreso en sus años de ancianidad que excede los ingresos que puedan tener en esos años. La segunda función es la de redistribuir el ingreso entre cohortes de edad para que algún tipo de piso de ingresos sea provisto para los más pobres. Asingar estas dos funciones a un único programa significa que cada una queda comprometida por las restricciones impuestas por la otra” (Hollister, 1974, pp. 23 - 24).

El debate sobre los sistemas de seguridad social, el rol del Estado, la responsabilidad individual y las concepciones de ciudadanía volverá al ruedo a partir de la década del setenta, precisamente cuando entren en crisis los Estados de bienestar y se pongan en cuestión, desde distintas aristas, los regímenes de protección social que lo fundamentaban y legitimaban. Aparecerá el neoliberalismo

9 Acerca de las distintas formas que asumió la seguridad social en Europa durante la égida de los Estados de bienestar, la referencia clásica necesaria es Esping Andersen, 2003, que construye una tipología distinguiendo los sistemas residuales, corporativos y universales, los cuales operan como tipos ideales. Sin embargo, existen otras clasificaciones, que están presentadas en Llanos Reyes, 2012, pág. 197.

como un conjunto de ideas, perspectivas y prerrogativas que, entre otras cosas, le atribuirá a la estructura de protección social vigente la responsabilidad ante la crisis del sistema, reclamando, de distintas formas, el desmantelamiento de la misma¹⁰.

2.4 – La teoría económica y la seguridad social

Prácticamente desde el origen de los sistemas de seguridad social la teoría económica se ha ocupado de estudiarlos y, sobre todo, de fundamentar en favor de determinados regímenes y determinadas políticas. Si bien usualmente estos debates se presentan deshistorizados, aquí intentaremos, nuevamente, darle un lugar a lo histórico a la hora de estudiar cómo la teoría económica ha problematizado a la seguridad social.

A lo largo del tiempo –sobre todo a partir de los años cincuenta, ya generalizados los sistemas de seguridad social en las naciones occidentales-, el principal debate en materia de seguridad social al que se han volcado los economistas es el que refiere a los mecanismos de asignación de beneficios en los sistemas previsionales, distinguiéndose estilizadamente los sistemas de reparto –o pay as you go en inglés- y los de capitalización –o fully funded¹¹. En particular, la pregunta que ha guiado la mayoría de las veces a los economistas, sobre todo por ser una marca de las contingencias críticas, es acerca de la sustentabilidad de los distintos sistemas –en particular, de las potenciales crisis y quiebras de los mismos-.

En este sentido, los debates sobre el acceso a los beneficios –sistemas contributivos o no contributivos, con sus correspondientes consecuencias sobre los indicadores sociales, como por ejemplo las tasas de pobreza e indigencia- ocupan un lugar secundario en la literatura y, como podría esperarse, las dimensiones identitarias, de ciudadanía o de derechos sociales rara vez son referidas en ellos. Es por ello que en primer lugar presentamos sucintamente el debate teórico entre reparto y capitalización.

El economista sraffiano italiano Sergio Cesaratto sostiene, al respecto, que

10 Los argumentos reformadores del neoliberalismo y las discusiones posteriores hacen referencia, en términos históricos, a una era que, sin dejar de ser relevante en términos teóricos, sobrepasa los alcances temporales de esta investigación, que sitúa su finalización en los últimos años de la década del sesenta. Por ello estos argumentos no serán desarrollados aquí. Sin embargo, estas discusiones sí serán introducidas en la tesis de doctorado que el autor pretende presentar próximamente, cuyo alcance incluye a la era neoliberal.

11 Son muchas las formas de clasificar sistemas o esquemas intermedios. Una clasificación interesante, que combina el grado de privatización con la necesidad de pre-financiar los beneficios es aportada por Thomas Palley. Ver Palley, 1998, pág. 99.

la vejez y el retiro han sido estudiados por gerontólogos sociales, mas no por economistas, y que de estos últimos se puede extraer que

“la forma en la que miramos al curso ordinario de la vida es el resultado de una compleja evolución histórica. Por el contrario, la economía convencional [neoclásica] trata con el ‘ciclo vital’ como un concepto ahistórico, un asunto de decisiones individuales tomadas sin considerar el contexto económico y social” (Cesaratto, 2005, pp. 43 - 44).

Más allá de la referencia de Cesaratto a los economistas neoclásicos¹², en cuyo corpus teórico la historia no es una variable relevante, esta afirmación puede extrapolarse a otras escuelas de pensamiento que, aun sin la referencia a la teoría del ciclo vital, piensan una seguridad social fuera de su contexto histórico, político y social.

Las características principales de los esquemas de reparto y de capitalización están bien delimitadas en un trabajo anterior de Cesaratto, donde se define al sistema de reparto como “una transferencia obligatoria de ingresos de la fuerza de trabajo empleada a la población mayor” (Cesaratto, 2002, p. 150), mientras que al sistema de capitalización se lo entiende como “un esquema en el que las reservas se invierten en activos privados que representan derechos de propiedad sobre capital real” (Cesaratto, 2002, p. 152). Es decir, el reparto se define como un sistema de transferencias corrientes a partir de la mediación de las instituciones de la seguridad social —donde las variables clave son las tasas de aporte sobre el salario y de sustitución del salario- y la capitalización como un esquema de compras y ventas de activos, donde la propiedad del capital es la variable que ajusta las transferencias de fondos —y la variable central es el rendimiento esperado de estos ahorros-.

Cesaratto sostiene que en un sistema de reparto el presupuesto de la seguridad social es parte de un más comprehensivo presupuesto público —más allá de la autonomía que puedan tener las instituciones encargadas de administrar sus fondos- (Cesaratto, 2002, p. 151). Para este autor, no es necesaria mucha teoría económica para explicar estos esquemas, sino que el énfasis ha de ser puesto en lo histórico y lo político.

12 Cesaratto, al introducir la teoría del ciclo vital, se refiere principalmente a Franco Modigliani, quien presenta una teoría de armonización de consumos y ahorros a lo largo de la vida de un individuo. Modigliani presenta su trabajo como una complejización de la pregunta keynesiana por la previsión a futuro, pero en realidad construye un argumento íntegramente neoclásico acerca de las motivaciones del ahorro individual. El aporte de Modigliani a la teoría neoclásica consiste, sobre todo, en la creación de un marco teórico suficientemente abstracto y permeable —y, sobre todo, profundamente neoclásico en sus fundamentos epistemológicos- sobre el cual sea posible analizar las distintas alternativas de reforma de la seguridad social. Ver Modigliani, 1986.

“Siendo el resultado de una decisión política de transferir parte del ingreso corriente de un sector de la población a otro, las motivaciones de tal decisión política deben ser explicadas, y las circunstancias históricas e institucionales entran en la arena” (Cesaratto, 2005, p. 45).

La riqueza del sistema –y, por ende, los beneficios que otorgue a los jubilados y pensionados- “depende del nivel de crecimiento del nivel y del crecimiento del empleo y de la distribución del ingreso, y no mecánicamente de patrones de fertilidad” (Cesaratto, 2005, p. 85). En la medida en que desde el enfoque teórico al que adhiere Cesaratto la distribución del ingreso es el resultado de la negociación política, el sistema de seguridad social que haya en un país será, siempre, un problema político.

Incluso, de acuerdo con Cesaratto un sistema de capitalización en el que gran parte de los activos se destine a la compra de títulos públicos –de manera forzosa, como fue el caso argentino entre los años cuarenta y los sesenta, o de manera voluntaria, como fue entre 1994 y 2008- podría ser considerado como un falso sistema de reparto o un sistema de reparto privatizado, en la medida en que los aportes seguirán financiando los beneficios corrientes –sin acumular capital- con la adición de la generación de deuda pública (Cesaratto, 2002, p. 162). De esta manera, un sistema de capitalización sólo será tal –y, en este sentido, podrá reportar los beneficios que sus defensores le aducen- en la medida en que los aportes efectivamente constituyan inversiones de capital real que tengan la capacidad de generar a posteriori beneficios reales.

En un ejercicio de análisis teórico de las propuestas de reforma, Cesaratto muestra cómo los sistemas de capitalización son defendidos por los autores neoclásicos, que entienden que así se incentivará un incremento de la tasa de ahorro, lo cual conllevará un incremento de la inversión y, así, una mayor acumulación de capital. El autor más citado al respecto es el economista estadounidense Martin Feldstein, quien ya en 1974 sostenía que la introducción y la expansión de sistemas previsionales de reparto “habían afectado el ahorro agregado y la acumulación de capital a nivel nacional” (Feldstein, 1974, p. 910). En un trabajo posterior en coautoría con Jeffrey Liebman señalará que la seguridad social es un problema de “dicotomía entre protección y distorsión” (Feldstein y Liebman, 2001, pág. 1), donde en un sistema de capitalización los efectos distorsivos –y por ende, negativos- son menores. En otro trabajo Feldstein incorpora un nuevo argumento, completamente neoclásico, para defender los sistemas de capitalización:

“la pérdida de peso muerto adicional que resulta de los vínculos muy desiguales entre impuestos incrementales y beneficios incrementa-

les sería automáticamente eliminada en un sistema privatizado basado en cuentas de retiro individuales” (Feldstein, 2008, p. 8).

Quizás uno de los que mejor define el argumento de los defensores de la capitalización sea Christopher Niggle, quien sostiene que:

“las contribuciones a la seguridad social, si se distribuyen entre carteras privadas, pueden incrementar las expectativas de riqueza financiera e ingresos futuros de los jubilados. En algunas versiones, un sistema así podría incrementar el flujo total de ahorros hacia los mercados financieros, los cuales tenderían a reducir el costo del capital bajo la forma de menores tasas de interés y mayor precio de los bonos; esto último induciría a mayores tasas de inversión, innovación tecnológica, crecimiento de la productividad y crecimiento económico” (Niggle, 2000, p. 798).

El economista postkeynesiano Thomas Palley agrega a los argumentos neoclásicos a favor de la capitalización que otra de sus cuestionables promesas es la de “incrementar el nivel de empleo al eliminar el efecto distorsivo que ejercen los aportes a la seguridad social sobre los mercados de trabajo” (Palley, 1998, p. 106). Estos argumentos, entiende Cesaratto, parten de la premisa del pleno empleo como supuesto, y de una relación de causalidad desde el ahorro hacia la inversión –las cuales son expresiones de la ley de Say¹³. Desde una perspectiva que reconozca una teoría de la demanda efectiva, un incentivo a incrementar la tasa de ahorro podría redundar, en lugar de en un aumento de la inversión, en una caída del producto y del empleo, argumento para el cual Cesaratto data el origen en la paradoja de la frugalidad de Keynes (Keynes, 1936, Cap. 16) y un momento clave, a menudo ignorado por los economistas neoclásicos, en la controversia del capital de principios de los años sesenta¹⁴. De hecho, en general las defensas de los sistemas de capitalización –que, de cualquier manera, durante el período que aquí estudiamos son reducidas, y se generalizarán a partir de

13 Palley agrega una interesante crítica interna al argumento a favor de la capitalización, al sostener que la eliminación de las cargas sociales del sistema de reparto crearía un déficit fiscal que llevaría a un aumento de impuestos y, consecuentemente, a una reducción equivalente del ingreso individual disponible, manteniendo constante la tasa de ahorro (Palley, 1998). En cierto sentido, el argumento de Cesaratto acerca de la falsa capitalización sería otra solución al problema –con emisión de deuda en lugar de aumento de impuestos como forma de solucionar el previsible déficit fiscal, alternativa que también es tenida en cuenta por Palley– que tendría el mismo resultado: en los propios términos neoclásicos, el incumplimiento de la promesa de la acumulación de capital.

14 Respecto a esta controversia la bibliografía es amplísima y no podemos detenernos en ella aquí. Se recomienda, entre otros, Garegnani, 1970.

los años setenta- suelen tener como base argumentos neoclásicos que necesitan sostenerse sobre los supuestos de la ley de Say.

Sin embargo, así como Cesaratto entiende que un sistema de capitalización puede convertirse fácticamente en uno de reparto, el economista neoclásico norteamericano Paul Samuelson ya en 1958 había defendido a los sistemas de reparto entendiendo que bajo ciertas condiciones (principalmente, tasas positivas de crecimiento de la población) aportar al reparto equivalía a ganarse el derecho a percibir un beneficio en el futuro, con lo que los efectos indeseados de la intervención estatal no serían tales (Samuelson, 1958). De acuerdo con el análisis de Cesaratto, lo que propone Samuelson es un sistema de reparto que se volvería

“consistente con el comportamiento racional (de maximización de utilidad) de los agentes individuales. ¿Serán entonces estas decisiones socialmente óptimas? Si las preferencias individuales se mantienen constantes entre generaciones, la respuesta es afirmativa” (Cesaratto, 2002, p. 153).

En este sentido, sostiene Cesaratto que “asociar la seguridad social a un esquema de pensiones individuales hace al reparto más aceptable para la ideología capitalista de la auto-dependencia” (Cesaratto, 2002, p. 156). Sin embargo, se trata de un fundamento que se sostiene sobre los mismos supuestos que la defensa neoclásica de los sistemas de capitalización: el pleno empleo como condición de equilibrio de la economía y la determinación de la inversión por el ahorro.

El análisis económico de los sistemas no contributivos, que, como mencionamos al inicio de este acápite, suele aparecer como problema secundario, no deja de requerir algunas referencias. Para comenzar, sugerimos que pensar el status contributivo o no contributivo de la misma requiere diferenciar dos dimensiones: por un lado, en sus ingresos –si los sistemas se nutrirán sólo de los aportes y las contribuciones o si, por el contrario, permitirán financiación externa, generalmente estatal-; por el otro, en sus beneficios –si sólo los percibirán aquellos que aporten o si, por el contrario, otros o todos tendrán derecho a ello-.

Por supuesto, ambas dimensiones están interrelacionadas, y en su conjunto hacen a la naturaleza redistributiva de los sistemas de seguridad social. Si bien usualmente entendemos por sistema contributivo a uno en el que tanto aportes como beneficios corren por cuenta de particulares y por sistema no contributivo a uno en el que tanto aportes como beneficios corren por cuenta del Estado, existen combinaciones diferentes. Sin ir más lejos, en la actualidad el sistema previsional argentino, en su régimen regular –es decir, el formalmente contributivo, que paga beneficios a los jubilados que han hecho aportes-, se financia en parte con los propios recursos de la seguridad social y en parte con recursos tributarios, con lo que sería contributivo en los beneficios –más allá de las moratorias que han

permitido el acceso a los mismos a adultos mayores que no habían aportado¹⁵- y mixto en sus ingresos¹⁵.

En lo que refiere a la economía ortodoxa, los debates se empezaron a configurar cuando, ante insolvencias de los esquemas de reparto tradicionales en los setenta y los ochenta, fue necesario empezar a pensar en las características del financiamiento de la seguridad social. Una publicación clave para entender la discusión es la compilación que coordinó Felicity Skidmore en 1981 titulada *Social security financing*, uno de cuyos artículos más citados es el de Richard Musgrave, “A reappraisal for social security financing”, donde afirma que el financiamiento debe ser una responsabilidad de los contribuyentes, más allá de rechazar las propuestas de instauración de un sistema de capitalización (Musgrave, 1981). Musgrave debate aquí con Marilyn Manser, quien, en la misma compilación, publica un artículo en el que sostiene que no existe un esquema universalmente óptimo de seguridad social, sino que la optimalidad de los sistemas depende ante todo de cómo se perciba al tipo de sistema (Manser, 1981). Así, para algunos el régimen previsional es un sistema de tipo impositivo que redistribuye el ingreso de activos ricos a pasivos pobres, y para otros, en una visión del individuo en el largo plazo, un mecanismo de ahorro compulsivo. Aquellos que sostengan la primera visión encontrarían legítimo un financiamiento estatal, total o parcial. Esta visión es compartida, entre otros, por Eugene Steuerle y Jon Bakija, quienes afirman compartir “el deseo de cierta redistribución progresiva que ayude a solucionar las necesidades de los ancianos” (Steuerle y Bakija, 1997, pág. 39).

Desde la heterodoxia, donde las discusiones han sido mucho más amplias, un interesante marco teórico para pensar las políticas no contributivas es el que propone William Jackson al dividir el debate en función de la naturaleza de las propuestas de reforma radical de la política social según dos instancias alternativas, que son la renta básica o ingreso ciudadano y el derecho al trabajo (Jackson, 1999, p. 639).

Si bien el planteo de Jackson se inserta en el debate sobre las políticas sociales después de haberse certificado los efectos de las reformas neoliberales, entendemos que el esquema propuesto puede ser utilizado para pensar a la seguridad social en general, sobre todo si rompemos con la división tajante entre seguridad social y política social. En líneas generales, lo que hace Jackson es distinguir entre los esquemas de entrega de dinero cash-based y los que buscan mantener el nivel de empleo work-based. Aquellas políticas de seguridad social contributiva, en el marco de las políticas económicas de los años cincuenta y sesenta, entrarían en el segundo grupo. Las propuestas de Beveridge, por más mínimas que sean en su alcance, se circunscribirían al primero.

De acuerdo con Jackson,

15 Para un análisis en profundidad de este ejemplo, ver Serino et al., 2011.

“un esquema cash-based paga beneficios en dinero para reemplazar el ingreso faltante durante el desempleo y no hace ningún intento por reemplazar el empleo en sí. La asistencia social consiste en pagos que redistribuyen el poder de compra entre los pobres. Un esquema work-based, en cambio, apunta a mantener a la gente empleada y por ello provee trabajos para quienes los demandan. El éxito en la creación de empleos hace que los beneficios monetarios sean superfluos” (Jackson, 1999, p. 640).

La segunda característica a tener en cuenta, también introducida por Jackson, es la universalidad o no del acceso a los beneficios. En la mayoría de los casos, estas políticas han seguido la lógica means-tested que proponía Beveridge –en el primer caso, con las coberturas a la vejez desamparada; en el segundo, con las agencias públicas de búsqueda de empleo como mecanismo complementario a los seguros de desempleo-, pero también es posible pensar su articulación con lógicas universales, que son las que se han dado en llamar “renta básica” y “empleo básico” (Jackson, 1999, p. 641).

En este sentido, la pregunta por el status contributivo o no contributivo de la seguridad social recupera la discusión acerca de los derechos de ciudadanía, y el interrogante pasa a consistir en cuál es la forma más adecuada para que el Estado garantice estos derechos. La propuesta de renta básica a la que se refiere Jackson, que tiene su origen en un artículo publicado en 1986 por Robert van der Veen y Philippe van Parijs, opera como caso extremo de un sistema no contributivo, ya que propone que la entrega de una suma fija de dinero a cada individuo se complemente con la supresión de todas las demás formas de protección social, sin ningún ejercicio de evaluación de los ingresos de los beneficiarios. De este modo, se reconoce el derecho ciudadano a la garantía de las condiciones mínimas de vida, pero al mismo tiempo se le concede al mercado la eficiencia en la asignación de esos recursos¹⁶. En el caso del sistema previsional, la implementación de un sistema de renta básica implicaría la creación de un ingreso universal a la vejez¹⁷, independiente de la existencia y el monto de los aportes, pero que en la práctica pueda complementarse con esquemas contributivos adicionales en tanto estos sean privados y desregulados.

Las propuestas de empleo básico, por el contrario, refieren a una mucho más

16 Hemos trabajado acerca de los fundamentos neoclásicos de la propuesta de renta básica en Dvoskin, 2011c, donde proponemos que la raíz teórica de la misma se encuentra en los teoremas del bienestar de Kenneth Arrow y Gerard Debreu de la década de 1950 (Arrow y Debreu, 1954). Una aproximación similar propone Burczak, 2009, quien entiende a la renta básica como una de las propuestas que participan del “socialismo hayekiano”.

17 Un sistema que se aproxima a esta propuesta es la superannuation de Nueva Zelanda, donde la percepción de los beneficios previsionales depende del estado civil y la situación de residencia de los beneficiarios, en tanto el sistema se financia con rentas generales. Ver Gustafson, 1988.

activa política pública para mantener el pleno empleo, en línea con los reclamos que hacía Beveridge en su segundo informe. Aquí es más difícil pensar en la dimensión previsional, ya que precisamente la naturaleza del mismo es proteger a quienes ya están demasiado viejos para trabajar. Sin embargo, ciertamente la vigencia de un sistema de empleo básico durante la vida activa automáticamente generaría una identidad entre un esquema contributivo y uno no contributivo en la edad pasiva.

Entendemos que todas las dimensiones que presentamos en este acápite continúan abiertas y en permanente debate. La economía ortodoxa, que mayoritariamente ha acompañado las reformas que instauraron regímenes de capitalización, sigue reclamando por la instauración de estos sistemas. Las distintas escuelas heterodoxas, por el contrario, tienden a proponer esquemas de cobertura que superen la lógica contributiva, mas debatiendo los criterios que habría de tomar esta protección (universal o no, dependiente o no de los ingresos, con o sin contraprestación de algún tipo, en forma de dinero o de alguna otra manera, etc.). Mientras tanto, la mayoría de los países desarrollados occidentales siguen manteniendo, con muchas diferencias, los viejos esquemas de reparto. Claramente, como hemos intentado mostrar, la problematización y la reflexión teórica acerca de los sistemas, incluso en una investigación histórica como esta, se vuelven necesarias. Respondiendo a esta pretensión, en el próximo capítulo presentamos la forma que estos debates ha asumido en la historia argentina.

Capítulo 3

Estado de la cuestión: reconstrucción de una historia de la seguridad social argentina

3.1 – Introducción a una historiografía de la seguridad social argentina

La seguridad social en tanto categoría merecedora de un análisis específico nunca fue, en el caso argentino, muy cara a la preocupación de los historiadores. De hecho, es mucho más fecunda la obra de los economistas, los sociólogos y, sobre todo, los especialistas en derecho, que la de los primeros. Sin embargo, las investigaciones acerca de la historia de la seguridad social argentina, si bien desde campos profesionales ajenos a los departamentos de historia, han aparecido con asiduidad a partir de la década del setenta, y han proliferado sobre todo en los ochenta y en los noventa. En particular, el debate por la reforma de 1994, que crearía el sistema mixto entre reparto y capitalización, puede verse como impulsor de la producción académica de libros y artículos que dieron cuenta de la seguridad social en términos históricos.

En muchos casos, esta historia consistió ante todo en una enumeración y descripción de normativas legales o de las características del sistema. Aquí encontramos, por ejemplo, a la mayoría de los textos que han contribuido a una historia de largo plazo de la seguridad social argentina, como la compilación dirigida por Guillermo Cruces, Rafael Rofman y Aldo Isuani y editada por el Banco Mundial titulada *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, publicada en 2008. Con un enfoque algo más crítico encontramos *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, publicado en 1988 por Judith Feldman, Laura Golbert y Aldo Isuani, que resulta ser uno de los trabajos más citados sobre el tema o *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, del mismo Isuani junto con Jorge San Martino, publicado en 1993, el cual se inscribe directamente en los debates que antecedieron a la mencionada reforma de los años noventa.

Otro texto que trabaja en el largo plazo y que puede servir como síntesis de la historia de la seguridad social argentina, en una extensión mucho menor, es “De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales”, de Laura Golbert y Emilia Roca, publicado en 2010. Desde una perspectiva distinta, que problematiza la seguridad social en conjunto con otras políticas de protección social, se puede citar el artículo titulado “Un repaso sobre las políticas de protección social y la

distribución del ingreso en Argentina”, de Rafael Rofman y Marfa Laura Oliveri, del año 2012.

En una clave de historia social –que tiene la virtud de incorporar debates historiográficos- cabe mencionar el trabajo de Daniela Soldano y Luciano Andrenacci titulado “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, que forma parte de la compilación dirigida por el propio Andrenacci que se titula *Problemas de política social en la argentina contemporánea*, publicada en 2006. En la misma línea –es decir, integrando las categorías de la seguridad social en una esfera más amplia, lo que nos puede referir a los debates acerca de la cuestión social que presentamos en el capítulo precedente, pero, a diferencia de los anteriores, incorporando preocupaciones propias del campo de la historia- encontramos la compilación a cargo de Juan Suriano titulada *La cuestión social en Argentina (1870 – 1943)*, del año 2000.

Por último, cabe citar una interesante síntesis de la historia previsional argentina: el *Libro blanco de la previsión social*, elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre 2002 y 2003 –durante la presidencia de Eduardo Duhalde-. Este libro, además de servir como resumen de las distintas políticas llevadas a cabo puede bien servir como documento de época para comprender cómo era vista la seguridad social por el gobierno nacional en aquellos años.

Con una pretensión de largo plazo pero haciendo hincapié en los efectos distributivos de la seguridad social no podemos dejar de mencionar la tesis doctoral de Camila Arza titulada *Distributional impacts of social policy: pension regimes in Argentina since c.1944*, defendida en la London School of Economics en 2004 o el artículo de la misma autora titulado “La política previsional argentina (1944 – 2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, de 2010.

En esta misma línea aparecen innumerables trabajos escritos por Colin Lewis y Peter Lloyd-Sherlock, entre los que se destacan, del primero, “Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920-1966”, de 1993, y, del segundo, “Models of public sector intervention: providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994)”, de 1997, o “Social insurance regimes: crises and ‘reform’ in the Argentine and Brazil, since c. 1900”, de ambos conjuntamente, en 2002. Estos autores (Lewis, Lloyd-Sherlock y Arza) son quienes en mayor medida han contribuido a un análisis histórico de la seguridad social argentina que permita incorporar categorías económicas, políticas y sociales de manera conjunta, incorporando, además de la descripción, criterios explicativos. Otro análisis de largo plazo con pretensiones explicativas, desde la economía, es el que aporta Rosalía Cortés en su trabajo *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*, de 1986.

En lo que refiere al derecho de la seguridad social, la bibliografía es vastísima.

Podemos citar, sólo por dar un ejemplo, el análisis que propone Nelda Acuña en el capítulo argentino de la compilación titulada *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, de 2005, donde se incorporan a los compendios jurídicos ciertos análisis de las características políticas y sociales de la seguridad social.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar, más allá de que excede las fronteras de la Argentina, el trabajo de Carmelo Mesa-Lago de 1978 titulado *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*, que inaugura la tradición de una historia comparada de la seguridad social latinoamericana, la cual luego será retomada por otros autores. En este libro Mesa-Lago compara cómo, en función de los distintos grupos de interés y conflictos políticos, en cada país latinoamericano se conformaron los sistemas de seguridad social, siendo Argentina uno de los que más temprano lo hizo.

Manteniéndonos en el largo plazo pero volviendo hacia una historia más económica podemos mencionar el trabajo de Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka titulado *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, publicado por la CEPAL en 2004, que bien puede complementarse con la clave comparativa propuesta por el trabajo editado por Fabio Bertranou desde la OIT que se titula *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, de 2001. En el mismo marco podemos citar, más reciente, el trabajo de Bertranou, Grushka y Cetrángolo junto con Luis Casanova, editado en conjunto por la CEPAL y la OIT en el año 2011, que se titula *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.

Como podemos observar, las preguntas por la seguridad social argentina en el largo plazo carecen de vastas respuestas por parte de historiadores, lo que ha llevado a que los debates al respecto no se circunscriban a las instancias propias de la historia económica. Esto conlleva la necesidad de abordar el tema desde perspectivas interdisciplinarias, premisa que en esta investigación se defiende y sostiene.

3.2 – Los distintos períodos de la historia previsional argentina

En lo que se refiere a trabajos sobre períodos más cortos, lo que más abunda es la literatura que enfatiza en términos políticos. Allí se destaca, por ejemplo, el trabajo de Aldo Isuani titulado *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, de 1985, donde se analiza el surgimiento de la seguridad social en el país a principios del siglo XX. En particular, interesa a Isuani dar cuenta, en términos de conflicto político y negociación, de los orígenes de las cajas de previsión social, que se fueron estructurando como conquistas particulares de

determinados gremios, principalmente en los servicios y en el empleo público¹, pero consagradas desde leyes nacionales que las creaban. Estas cajas tenían una lógica formal de cuentas de capitalización individual², y naturalmente en sus orígenes eran superavitarias, ya que se iban agregando nuevos afiliados sin incorporarse beneficiarios, lo que hacía que las tasas de aportes fueran particularmente bajas (Isuani, 1985, pp. 7 - 22). La administración de las mismas era formalmente autónoma, con una activa participación de los sindicatos en la administración y una inscripción en la lógica del mutualismo, que existía en el país desde las asociaciones de socorros mutuos desde fines del siglo XIX (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, págs. 6 - 8).

En lo que refiere al período peronista (1946 – 1955) hay una literatura bastante extensa, que en general analiza la seguridad social en paralelo a otros elementos que hacen a la política social, la justicia social y la caracterización sociopolítica del período. Entendemos que es una referencia ineludible la tesis doctoral de Peter Ross defendida en la Universidad de New South Wales, Australia, titulada *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943 – 1955*, publicada en 1988. También es referencia necesaria la bibliografía resultante del proyecto de investigación llevado a cabo en la Universidad Nacional de General Sarmiento por Daniel Lvovich y Fernando Falappa titulado “La política social del peronismo clásico”, del cual podemos extraer algunos artículos, como por ejemplo el que se titula “Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)”, publicado por Lvovich y Falappa junto con Luciano Andrenacci en 2004 o “¿Seguro social integral o creación de nuevas cajas jubilatarias?: los debates en torno a los distintos proyectos en materia de seguridad social durante el período 1943 – 1948”, presentado por Verónica Mossier en 2005. Las referencias a este período se desarrollan con mayor profundidad en el capítulo 4 de este libro.

En cuanto al período trabajado en aquí (1957 – 1968), las referencias se reducen enormemente. Quizás la falta de interés en el período se sintetice en la afirmación de Lloyd-Sherlock acerca de que “los años cincuenta y sesenta no mostraron significativos cambios en el patrón de beneficios y el marco legal de los seguros sociales” (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 12), planteo que, claro está, se pone en cuestión aquí, por lo menos en el plano de los debates. Una referencia necesaria, más en términos de descripciones económicas que de análisis histórico, y que aquí utilizamos como fuente de datos cuantitativos, es el artículo publicado

1 La primera de ellas es la Ley 4.349, conocida como “Ley de montepío civil”, que entró en vigencia en 1904, aplicable a quienes ejercieran cargos permanentes en la administración estatal.

2 La dimensión formal de la capitalización no implicaba que se siguiera realmente un esquema *fully funded* como mostramos en el capítulo 2. Sin embargo, la lógica del ahorro de las cajas conllevaba una desprotección de los mismos frente a la inflación –fenómeno que analizamos específicamente en el capítulo 8-, frente a la cual en algunas empresas (sobre todo públicas, pero también privadas) se constituyeron cajas de previsión complementarias.

por Héctor Diéguez y Alberto Petrecolla en la revista *Desarrollo Económico* en 1974 que se titula “Distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”, que se conjuga con un complemento estadístico publicado por los mismos autores tres años más tarde. Fuera de este trabajo, resulta difícil encontrar textos que se aboquen con especificidad a la seguridad social durante este período, y mucho más en clave histórica.

Más allá de que exceden los límites temporales propuestos en este trabajo, entendemos que cabe incorporar en este capítulo una pequeña síntesis de los trabajos que han estudiado a la seguridad social argentina en períodos posteriores, ya que, entendemos, contribuyen a una historiografía de la seguridad social en sentido amplio que cabe ser recuperada en las problematizaciones que aquí se plantean.

El período de la última dictadura militar también despierta interés, ya que es allí cuando empiezan a aparecer las primeras ideas de capitalización del sistema, la cual de cualquier manera no consigue imponerse por diferencias al interior del propio gobierno de facto. Esta propuesta se sintetiza, como programa político, en un breve libro publicado por Antonio Margariti en 1979 titulado *La seguridad social estatizada*, en el que se ponen en juego, por primera vez en la historia argentina, las categorías teóricas de la economía social de mercado para ser aplicadas en el sistema previsional, entendiendo que el gran problema del mismo reside en el exceso de intervencionismo estatal, el cual encuentra sus orígenes durante los primeros gobiernos peronistas³. Estos debates están muy bien trabajados en dos artículos de María Florencia Osuna, de 2011 y 2012, en los que se analizan las políticas de seguridad en relación con los actores y los intereses en juego al interior del gobierno militar.

La literatura que analiza períodos posteriores es naturalmente, muchísimo más extensa, y en muchos casos sin pretensiones de explicación histórica –dada su cercanía con los tiempos presentes-. Particular interés han despertado, sobre todo, la reforma que instauró el régimen de capitalización en 1994, las moratorias que abrieron un esquema semi-contributivo en 2005 y 2006 y la estatización de los fondos en manos de las administradoras privadas (AFJPs) en 2008. Mayor interés ha despertado, dentro del subsistema de asignaciones familiares al interior de la seguridad social, la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a fines de 2009, que inaugura una política de seguridad social no contributiva a una escala sin precedentes en la historia del país. Precisamente,

3 Las premisas de la economía social de mercado son introducidas, sucintamente, en el capítulo 6, cuando indagamos en los fundamentos económicos del programa desarrollista de Arturo Frondizi. Acerca de la figura de Antonio Margariti, hacemos una breve referencia en el capítulo 10, ya que este autor fue parte del equipo de investigaciones coordinado por Agustín Merello que en la década del sesenta presentó el Programa Argentino de Seguridad Social, el cual es analizado en profundidad en el capítulo señalado.

el lanzamiento de este programa hizo que proliferara la producción académica acerca de la seguridad social, ya que invita a una problematización mucho más profunda acerca de la materia.

La reforma de los años noventa puede leerse, entre otros, desde la tesis de licenciatura en sociología de la Universidad Nacional de La Plata María Julia Nancy, presentada en 2003 y titulada *La reforma previsional en Argentina: privatización de los beneficios, estatización de los costos*, donde se analizan los debates políticos que llevaron a la conformación de un sistema mixto entre capitalización y reparto. Otro trabajo que estudia cómo se fue debatiendo políticamente la reforma de 1993 – 1994 es el de Mariano Nino, titulado “Reforma previsional: La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina”, de 2003.

Uno de los autores que más ha estudiado la reforma previsional de los noventa, desde una perspectiva eminentemente económica, es Rubén Lo Vuolo, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Se destacan su artículo del año 1996 titulado “Reformas previsionales en América Latina: una revisión crítica en base al caso argentino”, en el que cuestiona profundamente los lineamientos de una reforma muy reciente y critica sus proyecciones optimistas.

Otros artículos relevantes de este autor son aquellos publicados luego de la crisis de 2001, donde se puede dar cuenta de los efectos causados por la mencionada reforma en el nivel de vida de los jubilados y pensionados argentinos en un momento de crecimiento inusitado de la pobreza, la indigencia y la marginalidad. Aquellos que entendemos más relevantes son los documentos publicados en el año 2002 en conjunto con Laura Goldberg, “Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional” y, desde una perspectiva que excede lo meramente previsional, con Alberto Barbeito y Corina Rodríguez Enríquez, “La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina”. Otro trabajo de Lo Vuolo y Goldberg que analiza críticamente la experiencia de los noventa, mas utilizándola en la argumentación en pos de una reforma ulterior, es “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”, de 2005. Parte de estos documentos sintetizan sus investigaciones y resultados en el libro a cargo de Goldberg y Lo Vuolo titulado *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, publicado en 2006.

Otro trabajo relevante que vincula la reforma previsional de los años noventa con la crisis económica que estalló en 2001 es el breve artículo de Dean Baker y Mark Weisbrot titulado “The role of social security privatization in Argentina’s economic crisis”, del abril de 2002.

Nuevamente, también cabe recuperar los aportes en clave comparativa latinoamericana de Carmelo Mesa-Lago, ahora en lo que refiere a un estudio acerca de las distintas reformas que constituyeron esquemas de capitalización,

entre las que se encuentra la Argentina, publicado bajo el título “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina” en el año 2000. También cabe recuperar para este período las secciones correspondientes de los ya mencionados trabajos de Cetrángolo y Grushka (2004) e Isuani y San Martino (1993).

Las distintas reformas implementadas desde 2005 han sido trabajadas desde varios enfoques. Quizás el trabajo más completo, que incluye a la seguridad social en un marco más amplio de los sistemas de protección social, es la compilación coordinada por Claudia Danani y Silvia Hintze que se titula *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990 – 2010*, publicada en 2011 por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde una perspectiva distinta, también cabe citar el artículo de Fabián Repetto y Fernanda Potenza titulado “Protección social en Argentina”, también de 2011.

Algunas políticas puntuales del sistema previsional también han sido trabajadas en detalle. Por ejemplo, Camila Arza da cuenta de las razones de la reestatización de los fondos previsionales de 2008 en su documento “Back to the state: pension fund nationalization in Argentina”, de 2009. También es una buena referencia, ya que incluye elementos comparativos con la reforma de 1993, el documento publicado pocas semanas después del anuncio de la medida por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) titulado “La reestatización del sistema previsional en la Argentina. Elementos para el análisis”. Respecto a las moratorias previsionales de 2005 y 2006 y su impacto en las condiciones de vida de la población adulta mayor, una referencia ineludible es la tesis de maestría presentada en 2012 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por Carlos Martínez, titulada *La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995 – 2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas*. También lo es la tesis de maestría presentada en 2011 en la Universidad Nacional de Cuyo por Valeria Di Costa, la cual se titula *Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004 – 2007). Oportunidades y limitaciones asociadas*.

Desde una perspectiva neoclásica, esta política puede observarse en “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”, de los ya citados Cetrángolo y Grushka, publicado en 2008 por la CEPAL.

Desde un enfoque también ortodoxo, el conjunto de políticas de seguridad social del período es estudiado por los ya mencionados Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova en el artículo titulado “Beyond the privatization and re-nationalisation of the Argentine pension system: coverage, fragmentation, and sustainability”, de 2012.

3.3 - Interrogantes abiertos del estado del arte

Comenzamos este último acápite del capítulo desde la premisa de que la mayor parte de la historiografía de la seguridad social argentina ha omitido incorporar los marcos de ideas, ideologías y teorías económicas y sociales dentro de su análisis. Es decir, si bien se han trascendido la mera enumeración de normas legales y la descripción de resultados y efectos económicos, incorporándose categorías políticas y sociales a los mismos, encontramos prácticamente ausente el plano de las ideas, y mucho más el de las teorías económicas como sostén de las mismas, por lo menos en los términos bajo los cuales estas categorías fueron presentadas en el capítulo 1 de este libro.

Esta hipótesis se refuerza si se resalta que el período que se pretende estudiar no ha estado en el centro del interés académico sino que, más bien, se ha tratado de un tiempo olvidado en materia de historia de la seguridad social, del cual sólo se extraen algunos hitos puntuales, mas no se lo comprende como proceso histórico.

En términos aun más concretos, sólo por referir a algunos ejemplos, sostenemos que la reforma previsional de 1958 no ha sido trabajada con frecuencia, ni siquiera cuando esta ha fundado legalmente un principio —el haber jubilatorio correspondiente al 82 por ciento móvil del salario en actividad— que es reivindicado por algunos sectores en la Argentina del día de hoy. Del mismo modo, parecen haber quedado en el anecdotario los proyectos de reforma integral de la seguridad social de la década del sesenta, los cuales incluyen muy interesantes proyecciones acerca del devenir de la economía y la política argentinas, lo que permite entenderlos como insertos en su tiempo y no como propuestas aisladas del curso de la historia, más allá de haber fracasado.

Existe una historia económica de la seguridad social argentina, también existe una historia política, y por supuesto existen trabajos que han debatido acerca de las ideas y teorías vigentes en cada momento de nuestra historia. Lo que, se entiende aquí, no ha sido desarrollado es un análisis de la relación entre las políticas de seguridad social —o propuestas fallidas—, situación política, clima de ideas y, finalmente, ideas y teorías económicas que les den sustento a las mismas —o a sus oposiciones—. Se ha trabajado en una historia de la seguridad social inscripta en la política y la economía del país, mas no en una historia que introduzca a la seguridad social dentro de los debates principales sobre, precisamente, economía y política.

En este sentido, la historia de la seguridad social que aquí se propone es una historia de los consensos y los disensos, de los imaginarios colectivos en su multiplicidad y, en un plano más concreto, de la recepción y adaptación, a nivel político, de las teorías económicas vigentes —o en pugna— en cada momento. A modo de síntesis, es posible afirmar que el análisis del discurso legitimador

y el discurso resistente, su inserción en el clima de ideas de cada momento y su vinculación con las reformas efectivas son campos aun abiertos en el estudio histórico de la seguridad social en Argentina, y hacia allí se dirigen los interrogantes que pretenden ser respondidos en los capítulos que siguen.

Capítulo 4

La seguridad social durante el peronismo (1946 – 1955)

4.1 – Las reformas peronistas como punto de partida de las políticas de seguridad social del desarrollismo

En este capítulo nos proponemos presentar muy sucintamente, sobre todo a partir de bibliografía secundaria, una síntesis de la política de seguridad social durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (entre 1946 y 1955)¹, haciendo hincapié en la esfera previsional de la misma. Se trata de un período trabajado extensamente por investigadores argentinos y extranjeros, y una pequeña introducción a estos análisis nos servirá como base para comprender desde dónde habrán de partir, en las próximas secciones, los debates sobre la reforma de la seguridad social del período inmediatamente posterior.

Se toman como referencia aquí muchos trabajos. Algunos ya fueron citados en el capítulo precedente, como la tesis doctoral de Peter Ross (1988) o “Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943 – 1955)”, de Luciano Andrenacci, Daniel Lvovich y Fernando Falappa. Por supuesto, también son muy relevantes los capítulos referidos al peronismo de los trabajos que analizan la seguridad social argentina en el largo plazo, como Soldano y Andrenacci (2006), Lewis y Lloyd-Sherlock (2002) o Lloyd-Sherlock (1997), los cuales también han sido presentados en el capítulo 3.

El punto de partida del presente capítulo refiere a preguntarnos acerca del legado peronista para los tiempos posteriores. Si el peronismo consistió en un proceso de transformación de las estructuras económicas y sociales del país, pero aun más en la relación entre ellas y la participación y la representación políticas, la pregunta acerca de cómo garantizar la gobernabilidad una vez depuesto Perón el 16 de septiembre de 1955 se vuelve una necesidad de los golpistas en el gobierno y

¹ Muchos trabajos, como algunos de los que se citan a continuación, refieren al peronismo circunscribiéndolo al período 1943 – 1955, es decir, incorporando los años en los que Juan Domingo Perón era funcionario del gobierno de facto. Aquí preferimos, en términos del encuadre temporal que de cualquier manera nunca es del todo estricto, entender al peronismo entre 1946 y 1955, es decir, restringiéndolo a los años en los cuales estuvo Juan Domingo Perón a cargo de la presidencia de la nación. Sin embargo, son muchas las continuidades y, desde ya, la longitud del período no modifica sustantivamente las conclusiones del análisis.

también de las fuerzas políticas que van a conformar los regímenes democráticos tutelados a partir de 1958.

Sin embargo, al mismo tiempo, no podemos reducir la reforma social post-peronista a la necesidad de garantizar la gobernabilidad y el apoyo o la obediencia de las organizaciones gremiales y sindicales, sino que debemos considerar de qué manera el peronismo contribuyó a una modificación de las estructuras de valores y de pensamiento en el país —en conjunto con otros procesos, de los que daremos cuenta en el próximo capítulo—, las cuales pudieron permanecer en los idearios políticos y sociales después de 1955. Nos referimos, sobre todo, a la legitimidad de los derechos sociales y de la intervención estatal en asuntos económicos, entre otros aspectos. Si seguimos a Daniela Soldano y Luciano Andrenacci podemos proponer que

“se consolidó [...] un nuevo tipo de intervención en el centro, basada en la expansión de una condición de los asalariados protegida y regulada por el Estado. Esta condición salarial se realizó fundamentalmente a través de una mayor intensidad en la regulación pública de los contratos de trabajo; del crecimiento de los salarios reales; de la extensión cualitativa y cuantitativa del ‘salario indirecto’ en forma de seguros sociales” (Soldano y Andrenacci, 2006, pág. 31).

Entonces, más allá de cuán transformadora haya sido la política de seguridad social del peronismo —que, como veremos en las próximas páginas, fue mucho menos revolucionaria que lo que se propuso y debatió en un principio o que lo que fueron otras reformas que se pusieron en práctica durante los gobiernos de Perón—, el legado del peronismo en materia de seguridad social encuentra su importancia en la puesta en debate de criterios económicos, políticos y sociales que se mantendrán durante el período posterior.

Sin embargo, al mismo tiempo que los gobiernos post-peronistas necesitaban recuperar algunos legados peronistas para legitimarse, construían un férreo discurso antiperonista que llevaba, por ejemplo, a caracterizar el período comprendido entre 1943 y 1955 como una dictadura o una tiranía —unificándose, en el discurso, los gobiernos de facto de 1943 a 1946 y los gobiernos democráticos posteriores—. Así, asignarle a Perón la culpa de los males de la sociedad argentina era moneda corriente en los años posteriores, y esto se verifica con claridad si analizamos, por ejemplo, las versiones taquigráficas de los primeros días de la convención constituyente de agosto de 1957, en los que distintas fuerzas políticas discutían la validez o no de la Constitución sancionada en 1949, la cual, precisamente, como veremos en el capítulo 7, incorporaba amplios reconocimientos de derechos sociales.

Entonces, en materia de seguridad social también encontraremos que hay

muchos elementos compartidos con la lógica propuesta desde el peronismo pero, al mismo tiempo, se acusa al gobierno de Perón, cuando no a su propia persona, de muchos de los problemas del sistema. De este modo, entendemos que es un punto de partida innegable a la hora de pretender entrar en los debates sobre las reformas de la seguridad social del período que comprendemos aquí, entre 1958 y 1968.

4.2 – La expansión de la cobertura previsional durante el peronismo

Para comenzar, encontramos necesario dar cuenta, muy sucintamente, de las características salientes de la economía y la sociedad argentinas en el período. El país se encontraba hacia 1946 encauzando su proceso de sustitución de importaciones, con una industria que crecía y polos urbanos que, consecuentemente, empezaban a constituirse como megalópolis, principalmente a partir de migraciones internas (Rapoport, 2012, p. 326). De acuerdo con Rapoport, al analizar comparativamente los censos nacionales de 1947 y 1960,

“lo más significativo del período intercensal, en lo relativo a la participación sectorial, es el aporte del empleo industrial al aumento de la PEA. En efecto, la industria generó el 40 por ciento del crecimiento intercensal [...en tanto...] el agro fue el único sector que experimentó un crecimiento negativo” (Rapoport, 2012, p. 327).

Este crecimiento industrial, sin embargo, fue señalado, entre otros, por Pablo Gerchunoff y Juan Llach como parte de la etapa fácil de la industrialización sustitutiva, especializada en bienes de consumo no durables, estimulando una mayor demanda de insumos y resignificando, mas no solucionando, las restricciones externas de la economía argentina. En esta etapa, de acuerdo con los autores, “pese al crecimiento más o menos espectacular de algunos sectores o ramas, la economía en su conjunto mostraba un escaso dinamismo” (Gerchunoff y Llach, 1975, pág. 4).

En este marco, Rapoport señala que los cuatro pilares de la política económica peronista eran el mercado interno, el nacionalismo económico, el estatismo y la industrialización (Rapoport, 2012, p. 331), pero que, sin embargo, la transformación más significativa fue

“la aplicación de políticas sociales que provocaron una fuerte redistribución de ingresos en el marco de una estructura productiva trabajo-intensiva, basada en una creciente dotación de trabajadores en la

industria y en otras actividades, con un poder adquisitivo más elevado y mejores posibilidades de salida de la misma producción industrial” (Rapoport, 2012, p. 331).

Según la CEPAL, la participación de los asalariados en el ingreso nacional subió de poco más del 40 por ciento en 1946 a poco menos del 50 por ciento en 1954 (CEPAL, 1958), lo que permite certificar el proceso redistributivo abierto durante los años peronistas.

En lo que refiere a la protección previsional, la principal característica del peronismo en términos numéricos es, sin duda, la extensión de la cobertura de los asalariados activos, ya que se generalizó para masivos conjuntos de trabajadores la creación de cajas diferenciadas de previsión social. Por sólo citar los dos ejemplos más significativos en número, la creación de la caja de los trabajadores del comercio data de 1944 y la de los industriales de 1946. De acuerdo con Carmelo Mesa-Lago, que escribe en 1978, entre 1944 y 1954 se registra el más significativo salto en términos de cobertura previsional de la historia argentina hasta la fecha de publicación del libro (Mesa-Lago, 1978, p. 202)². De acuerdo nuevamente con Rapoport, si en 1944 300.000 trabajadores estaban afiliados a las cajas de previsión, en 1949 lo estaban 3.500.000 (Rapoport, 2012, p. 327).

Según Peter Lloyd-Sherlock, esto no implicó un aumento de la misma magnitud en la cobertura de pasivos, con lo que no incidió en dificultades para su implementación y financiamiento presente (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 8). Hacia 1950, ya incorporada la mayoría de los trabajadores a regímenes de protección social, había veinticuatro aportantes por cada jubilado, lo que hacía al sistema enormemente superavitario -de hecho, se puede estimar que el superávit correspondía a más del setenta por ciento de los ingresos de las cajas- incluso pagando haberes equivalentes, en promedio, al 89 por ciento de la media de los salarios³.

Las cajas siguieron, en lo formal, perteneciendo a la lógica de la mutualidad que se había inaugurado a principios de siglo con la creación de la caja de empleados públicos, la cual hemos introducido en el capítulo precedente. Sin embargo, la acumulación de fondos derivó en un uso de los mismos por parte del Estado a partir de créditos compulsivos a bajas tasas. Esto lleva a Lloyd-Sherlock a plantear que el sistema tendió a estatizarse durante el peronismo (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 8).

Más precisamente, la transformación institucional consistió en la creación,

2 De hecho, más allá de la falta de rigurosidad que presenta el término “el más significativo salto”, en términos de cantidad de trabajadores cubiertos la expansión del período sólo es comparable, en lo sucesivo, con la expansión de la cobertura que se verifica entre 2005 y 2009 a raíz del Plan Nacional de Inclusión Previsional. Al respecto, ver Dvoskin, 2011a y Martínez, 2012.

3 Cálculos propios en base a datos de Diéguez y Petrecolla, 1974.

en 1944, durante el gobierno de facto que precedió a Perón, del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), cuya principal tarea consistió en el ajuste de cuentas entre cajas, “permitiendo que los nuevos fondos financien a las viejas cajas, cuyo ingreso era insuficiente para cubrir sus erogaciones” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 23). En particular, ya manifestaban una tendencia deficitaria las cajas de jubilaciones vinculadas a las fuerzas armadas y los servicios de seguridad (Diéguez y Petrecola, 1977, pág. 182), con lo que la intermediación del INPS funcionó a tal efecto, salvaguardando la integridad financiera de las mismas. Es decir, no se estatizaron los fondos, sino que se creó un instituto estatal encargado de parte de su administración y gestión. De cualquier modo, la capacidad de acción y la autonomía de las autoridades formales de las cajas se vio significativamente reducida.

Lo que sí podemos pensar es una transformación, en los hechos, de un sistema de capitalización –que era la lógica formal de las cajas de previsión– en uno de reparto. De acuerdo con Soldano y Andrenacci,

“el régimen de capitalización se transforma en régimen de reparto cuando los fondos que entran por cotizaciones de activos sólo alcanzan para hacer los pagos de las prestaciones de los pasivos” (Soldano & Andrenacci, 2006, p. 32).

De esta manera, no quedan, como saldo, fondos para capitalizar⁴. Sin embargo, en términos programáticos el INPS proponía una transformación mucho más radical de la seguridad social. De acuerdo con Laura Golbert y Emilia Roca, el instituto se proponía, a partir de la influencia del plan Beveridge,

“realizar en todo el territorio de la Nación, los objetivos de Estado en materia de seguridad social, consistentes en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales en función de una solidaridad organizada” (Golbert y Roca, 2010, pág. 37).

Un segundo proceso expansivo se da a finales del peronismo, cuando en 1954 se crean, entre otras, las cajas de trabajadores rurales y de trabajadores auto-empleados. Si bien existen fuertes divergencias entre autores acerca de la cobertura de afiliados⁵, en todos los casos se reconoce un gigantesco crecimiento de la proporción de trabajadores que realizan aportes a las diferentes cajas. Agustín Merello, quien dirigirá durante los años sesenta el proyecto del Programa Argentino de Seguridad Social que analizamos en el capítulo 10, afirmaba que

4 Al respecto, ver Feldman et al., 1988.

5 Difieren, por ejemplo, los cálculos de Ross, 1988 y los de Diéguez y Petrecola, 1974. Por ejemplo, el primero estima en cerca de 4.700.000 los afiliados hacia 1954, y los segundos en 5.300.000.

hacia 1956 prácticamente la totalidad de la población económicamente activa estaba afiliada a alguna caja de previsión social (Merello, 1965, pág. 15.2).

Hacia 1955 la cantidad de aportantes por cada jubilado había bajado a poco más de diez, lo que coincide con la sentencia de Javier Lindenboim, quien sostiene que se amplió de manera significativa el universo de quienes se retiraban de la actividad para acogerse a la jubilación, lo que permite explicar, asimismo, una llamativa caída de la tasa de actividad (Lindenboim, 1993). De cualquier manera, esto aun implicaba un superávit sistémico elevado, de más del cuarenta por ciento de los ingresos y un cociente entre haberes y salarios netos –en promedio– del 77 por ciento⁶. De este modo, la holgura demográfica fue una constante en la previsión social peronista, lo cual permitió, en todo el período, altos niveles salariales más allá del uso de los fondos de las cajas para otros fines y del impacto de la creciente inflación, que de cualquier manera lejos estaba de los niveles a los que llegaría a fines de los años cincuenta.

4.3 – Los derechos sociales y los debates sobre el sistema de seguridad social

Como elemento central de la protección social durante el peronismo cabe resaltar la incorporación de los derechos a la seguridad social en la nueva Constitución Nacional, sancionada en 1949. Nos detenemos en ellos en el capítulo 7, donde introducimos el debate constituyente en comparación con el proceso que llevó a la sanción de la carta magna de 1957.

En otras áreas de la seguridad social que complementan la cobertura previsional, como por ejemplo la cobertura médica o la asistencia social lisa y llana, se verificaron transformaciones sistémicas de gran envergadura⁷. Sin embargo, en lo que refiere a la protección a la vejez la lógica imperante fue la expansión del mismo sistema existente anteriormente y su articulación a través del ya mencionado INPS, el cual incluso fue perdiendo funciones a lo largo del tiempo. Más aun, las cajas continuaban incorporando una dimensión teórica de capitalización (que en la práctica no operaba de tal forma debido a que, como los aportes se destinaban mayoritariamente a financiar al sector público a tasas de interés inferiores a la inflación, se trataba en realidad de un proceso de descapitalización de las mismas).

En este sentido, si bien durante el peronismo se extendió muy significativamente la órbita de la asistencia y la política social, quedó claramente

6 Cálculos propios en base a datos de Diéguez y Petrecola, 1974.

7 Esto implicó, por ejemplo, los guarismos de gasto público social sobre producto bruto interno más altos hasta el fin de la última dictadura militar en 1983. Ver Marshall, 1984, pág. 48.

diferenciada la esfera asistencial de la protección institucionalizada al trabajo registrado, lo que se expresa en la reticencia o la existencia de obstáculos para crear un esquema de cobertura unificado al estilo Beveridge, manteniéndose tanto la lógica contributiva como la segmentación y diferenciación entre sectores económicos. De hecho, la sanción de la Ley 13.478, en septiembre de 1948, creó las pensiones no contributivas para quienes tuvieran niveles de ingreso por debajo de determinado nivel, pero en su articulado se lee que “el Poder Ejecutivo otorgará a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez”⁸, lo que le confiere a esa asignación el lugar de una dádiva para los ancianos pobres, sin reconocerse un derecho a su percepción⁹. Justamente esta misma ley creó la figura del suplemento móvil –precursor de la movilidad de haberes-, pero en la práctica en muy contadas oportunidades se lo aplicó.

Sin embargo, la cuestión de la multiplicidad de cajas y la característica contributiva distaba de constituir un consenso en la Argentina. Por ejemplo, tal como lo muestra Verónica Mossier,

“durante la década de 1940 se comienza a evidenciar la proliferación de un debate que pone en el centro la necesidad de impulsar una reforma de tipo estructural sobre el sistema de seguridad social argentino” (Mossier, 2005, p. 1).

Este debate se expresa en el planteo de la necesidad de estructurar un sistema unificado, e incluso, a raíz de la difusión del plan Beveridge, que había sido presentado en Londres en 1942, en discusiones acerca del carácter contributivo o no contributivo del mismo. En 1946, dentro del conjunto de proyectos de ley que fueron llevados al parlamento bajo el paraguas del primer plan quinquenal, se presentó la Ley de Bases de Seguro Social Integral, el cual proponía un plan universalista, que sin embargo no pudo concretarse (Ross, 1988). Este proyecto, de acuerdo con el ya citado trabajo de Andrenacci, Falappa y Lvovich,

“critica fuertemente la estructura de los fondos previsionales, resaltando la escasa y heterogénea cobertura, así como los fuertes problemas

⁸ Ley 13.478, Art. 9.

⁹ No pretendemos desarrollar aquí un extenso análisis de la asistencia social durante el peronismo. Al respecto, se recomiendan Golbert y Roca, 2010 y Andrenacci et al., 2004. Simplemente proponemos que esta se extendió enormemente, en esferas institucionalmente autónomas del Estado pero en la práctica muy ligadas a él, como la Fundación Eva Perón. Lo que queremos resaltar es que esta extendida política asistencial, que se fundaba discursivamente en la famosa frase de Eva Perón que sostenía que “donde hay una necesidad, nace un derecho”, de cualquier manera se ejercía en forma completamente separada de las instituciones de protección social que regían para los trabajadores, entre ellas la seguridad social.

de solvencia financiera. Establecía, de manera declarativa, un nuevo régimen nacional de seguro social (del que estarían exceptuados sólo los empleados públicos y los militares), con contribuciones y beneficios basados en el ingreso y las necesidades de una familia modesta tipo, al que se afiliarían de manera obligatoria los nuevos cotizantes y de manera voluntaria los afiliados a los fondos existentes” (Andrenacci et al., 2004, pág. 11).

Luego, en marzo de 1951, en ocasión de albergar la Tercera Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social que fue presidida por la primera dama Eva Perón, los principios de una seguridad social más inclusiva y abarcativa, que supere la lógica existente, se hicieron presentes en todas las alocuciones de los delegados argentinos. Esto permite dar cuenta de que, por lo menos en los imaginarios y los discursos, la idea de una reforma integral que transformara la estructura de la seguridad social seguía presente con el transcurso de los años.

Por distintas razones, no se pudo avanzar en la unificación del sistema. Las causas son muchas, aunque Mossier le da un hincapié especial a la negativa de los sindicatos, que verían una pérdida en la capacidad de control de las cajas (Mossier, 2005, p. 2). De acuerdo con Soldano y Andrenacci, durante el período que va desde 1943 hasta 1955

“el sistema previsional, una parte importante del sistema de salud y las asignaciones familiares funcionaban como una suma de cuerpos autónomos de seguro social, financiado por cotizaciones. Este modo de organización preservaba el estatus diferencial derivado de la posición relativa de los asalariados en el mercado de trabajo” (Soldano y Andrenacci, 2006, pág. 6).

De esta manera, el lugar privilegiado de los trabajadores en la estructuración de la protección social, al tiempo que configura una legitimación de derechos sociales muy cara a los principios de la justicia social sobre los que se sostenía el discurso peronista, al mismo tiempo limitaba la posibilidad de pensar reformas más amplias, que le den una mayor centralidad al Estado y permitan un mayor grado de universalidad en las prestaciones, la cobertura y el acceso a la protección social. Volviendo a Soldano y Andrenacci,

“la expansión de este sistema [...] no se realizaba a través de la extensión cuantitativa de derechos básicos universales, sino a modo de ‘imitación de privilegios’ entre asalariados cubiertos por los complejos de seguro de las diferentes ramas” (Soldano y Andrenacci, 2006, pág. 6).

Lo relevante, de cualquier modo, es que durante el peronismo hay una primera experiencia de un intento de unificación del sistema e, incluso, de discusión del carácter contributivo del mismo, el cual como ya mencionamos termina fracasando. Sin embargo, los términos en los que se dio este debate se insertan en la lógica de la justicia social peronista, que se propone transformadora. Más adelante veremos cómo los proyectos análogos de los años sesenta se articularán en un discurso muy diferente, en el cual el rol de la seguridad social no ha de ser la contribución a la transformación positiva de la sociedad sino que, con diferencias entre los distintos proyectos, el énfasis estará puesto en la consagración de los derechos sociales y la justa compensación al jubilado por sus años de trabajo¹⁰.

4.4 – Breve síntesis del legado peronista en materia de seguridad y previsión social

En un ejercicio de síntesis podemos sostener que el peronismo mostró, en materia previsional, la combinación de una serie de elementos categóricos:

a) La extensión de la cobertura a trabajadores de nuevas ramas, en particular aquellas que mostraron un creciente dinamismo, tenían un tamaño significativo y explicaban gran parte de la base política del peronismo, como es el caso de la industria manufacturera.

b) Los primeros signos de heterogeneidad al interior del sistema, en particular a partir de la necesidad de que unas cajas financien los déficits de otras.

c) A nivel del sistema, la holgura presupuestaria propia de un crecimiento de los afiliados que por el momento no se corresponde con un equivalente aumento en la cantidad de pensiones, lo que permite cocientes entre haberes y salarios sumamente elevados.

d) La legitimación de la protección como derecho del trabajador y su familia, donde la responsabilidad por el bienestar no recae sólo en el mérito del mismo sino en la sociedad toda y, subsidiariamente, en el Estado.

e) La continuidad de la separación entre seguridad social y asistencia social o beneficencia, la cual, dada la nueva legitimación de la primera –en tanto derecho del trabajador–, reconoce nuevos aspectos de diferenciación, más allá de la legitimación o no de la segunda.

Los tres primeros elementos corresponden a características eminentemente

10 Ver los capítulos 9 y 10 de este libro.

económicas –cuando no contables- del sistema, los dos siguientes a sus correspondientes expresiones sociopolíticas.

Durante el peronismo, la holgura de las primeras permitió que las reivindicaciones de las segundas se puedan plasmar en términos efectivos. Este tipo de articulación cambiará de forma tras el golpe de Estado de septiembre de 1955, abriendo la puerta a discusiones y debates que derivarán en los distintos debates que hacen al objeto central de este libro. En particular, aparecerá con fuerza el problema de la inflación –que registró tasas anuales superiores al 20 por ciento desde 1955¹¹–, lo que conllevará una tendencia a la disminución de los haberes en términos reales, al mismo tiempo que las cajas “nuevas”, las cuales a mitad de los cuarenta financiaban los déficits de las “viejas” e incluso daban lugar a un abultado superávit, empezarán a registrar menores márgenes por razones demográficas.

De acuerdo, nuevamente, con Soldano y Andrenacci,

“luego del golpe de Estado de 1955, y a pesar de un breve intento de revisión general de la política social peronista, las tendencias de lo que hemos denominado ‘política del trabajo’ en el período 1943-55 se consolidaron: un contrato de trabajo pautado y regulado por el Estado según formas fordistas, con un fuero laboral con impronta protectora de los asalariados; y un sistema de seguros sociales garantes de la estabilidad del ingreso, fragmentado según líneas corporativo-profesionales pero unificado ‘por debajo’ a través de la intervención pública” (Soldano y Andrenacci, 2006, pág. 34).

La misión “desperonizadora” de la autodenominada Revolución Libertadora abrirá el debate acerca de los fundamentos y las legitimidades de los derechos de los trabajadores –con la Constitución peronista derogada y la de 1853 restituida–, entonces, el sistema previsional se encontrará frente a nuevos desafíos, donde ni la economía será tan amigable ni la política tan articulada con esa economía.

11 Cálculos propios en base a datos de Diéguez y Petrecolli, 1974.

SEGUNDA PARTE

La seguridad social en los desarrollismos

Capítulo 5

Las ideas sociales en la Argentina desarrollista: hacia la articulación entre bienestar y desarrollo

5.1 – El lugar de lo social en la pregunta por el desarrollo

Como hemos afirmado en la introducción, llamamos “los años desarrollistas” al período comprendido en la presente investigación (1957 – 1968), debido, ante todo, a la primacía de la pregunta por el desarrollo económico y la coincidencia mayoritaria respecto a su necesidad. Los inagotables debates dan cuenta, frente a las coincidencias, de enormes divergencias permiten pensar al desarrollo como un problema social permanente en la Argentina de la época.

Sin embargo, la llegada a la presidencia de Arturo Frondizi en mayo de 1958 abre el camino a la puesta en práctica de un conjunto de políticas económicas que, por primera vez, se identifican explícitamente con el ideario desarrollista, y lo hacen de modo tal que el propio término termina referenciando casi directamente al presidente en cuestión. Sin ir más lejos, Karina Forcinito señala que la experiencia presidencial de Frondizi (1958 – 1962) mostró la principal promoción a un consenso social acerca de la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, que devendría en un diagnóstico predominante durante largo tiempo (Forcinito, 2013, p. 105).

De esta manera, en este acápite intentamos fundamentar en torno a este consenso social, que es lo que nos permite calificar como “los años desarrollistas” al período completo de este libro. En el próximo capítulo, sobre la base de lo debatido aquí, presentaremos las mismas categorías pero aplicadas al caso concreto de Frondizi y su equipo.

Partiendo de la base, ya desarrollada en el capítulo 2, de que la preocupación por lo social no puede sino entenderse como una pregunta por la articulación entre Estado y sociedad, en este capítulo lo que pretendemos es indagar acerca de la relación entre estos conceptos en el discurso que legitima y también en el que cuestiona los regímenes políticos, económicos y sociales de la Argentina del período en el que se circunscribe la investigación, con irremediables referencias anteriores y posteriores.

Si partimos del postulado, que fundamentaremos a continuación, acerca de la primacía de la pregunta por el desarrollo en las preocupaciones intelectuales

de la época, se hace necesario para nuestro análisis de la seguridad social intentar comprender de qué manera se vinculaban, en los idearios del momento, el desarrollo económico y los problemas sociales –o, para usar los términos introducidos en el capítulo 2, la cuestión social-.

Este capítulo, entonces, intenta dar cuenta de un mapa de los consensos y disensos que en este período se configuran en materia de Estado y sociedad. Volviendo sobre los fundamentos metodológicos presentados en el capítulo 1, en términos de Foucault lo que se intenta construir aquí es un análisis de los regímenes de veridicción del período en la Argentina –es decir, qué es y qué no es enunciable en función del tipo de discurso que conforma la subjetividad social (Foucault, 2004, pp. 53 - 55)-.

Así, atravesando los aspectos comunes que nos llevan a definir al desarrollismo en un sentido muy amplio es que pretendemos dar cuenta del marco general de ideas sobre el que se circunscribe el pensamiento acerca de la seguridad social en, valga la redundancia, la Argentina desarrollista.

5.2 - El contexto ideológico de la segunda posguerra en el mundo occidental

Incorporamos en este segundo acápite una pequeña introducción al clima de ideas en el mundo occidental, paso que entendemos necesario para comprender las discusiones que se presentan en Argentina. La referencia central aquí es el particular contexto de la segunda posguerra, signado por el crecimiento de los Estados de bienestar, el keynesianismo y el fordismo, pero también por la guerra fría y el nacimiento, tenue y sigiloso, del neoliberalismo.

De acuerdo con Mario Rapoport, durante este período

“la economía del mundo occidental continuó su acelerado desarrollo, y si bien los principales indicadores experimentaron algunas oscilaciones coyunturales, tanto el comercio internacional como el producto bruto interno de la mayoría de los países se incrementaron prácticamente sin interrupciones hasta principios de los años setenta, prosiguiendo un sendero de crecimiento que se había iniciado en la inmediata posguerra”(Rapoport, 2012, p. 415).

En palabras de Andrew Glyn, Alan Hughes, Alain Lipietz y Ajit Singh,

“hay pocas dudas acerca de que el cuarto de siglo posterior a la reconstrucción de la segunda guerra mundial fue un período de prospe-

ridad y expansión de la economía mundial sin precedentes. Entre 1950 y 1975 el ingreso per cápita en los países en desarrollo se incrementó en promedio en un 3 por ciento por año” (Glyn et al., 1990, pág. 41).

El orden internacional de posguerra mostraba un mundo en el que la vorágine de los mercados abiertos de principios de siglo se había apagado, se generalizaban las políticas intervencionistas y proteccionistas, y comenzaba a configurarse una reformulación de la tradicional división internacional del trabajo, principalmente a partir de los procesos de industrialización en países periféricos. Este es el caso de la economía argentina, pero también el de otros países latinoamericanos, asiáticos y africanos (Ominami, 1986). Si en 1900 cada país tenía que especializarse en lo que mejor producía, en 1950 estaba claro que el camino a seguir era el de la industrialización.

A su vez, los patrones tecnológicos que predominaban en las industrias centrales, y que habían garantizado este crecimiento sin precedentes de las economías desarrolladas, eran aquellos que podemos asociar al fordismo o, en términos de Benjamin Coriat, de “producción en serie de productos indiferenciados” (Coriat, 1992, p. 23). Así, si las ganancias de productividad sólo se garantizaban produciendo mucho y sin diferenciación, era necesario que amplios sectores sociales accedieran a estos bienes de consumo. Esto se sintetiza en la afirmación de Alain Lipietz acerca de que “la demanda estaba tirada por los salarios” (Lipietz, 1997, p. 3). De esta manera, las clases trabajadoras y los sectores populares de los países centrales pudieron participar del crecimiento del período y ver incrementado su bienestar, en la medida en que era necesario que tuvieran poder de compra para que la producción capitalista se realizara. De allí que Coriat introduzca el término “edad de oro del fordismo” (Coriat, 1992, p. 24) para referirse al período.

En cuanto a la cuestión de la intervención estatal en la economía, podemos citar un conocido texto de Paul Krugman acerca de la influencia de las ideas dominantes en la teoría del desarrollo. Según el economista norteamericano,

“la gran depresión no había inspirado mucha confianza en la sabiduría y la eficacia de la libertad de mercado y la moneda sólida; de hecho, los países que abandonaron mas prontamente el patrón oro y/o recurrieron generosamente a las medidas de restricción a las importaciones lograron, en general, capear el temporal de la década de 1930 mejor que los que se aferraron a la antigua ortodoxia. Entretanto, para la mayoría de los observadores la planificación estatal había demostrado ser muy eficaz. No sólo la Unión Soviética era a la sazón el prototipo de una transformación industrial, sino que en la practica la guerra había llevado a las naciones de Occidente a convertirse ellas mismas en economías planificadas con resultados notables” (Krugman, 1996, p. 726).

Esto había llevado, de acuerdo con Krugman, al “resurgimiento del saber convencional intervencionista” (Krugman, 1996, p. 725), el cual tomó esa característica primero en los responsables de políticas públicas y luego tuvo su traducción en la académica.

El mundo pasa entonces a dividirse entre países industrializados y no industrializados, o entre primer, segundo y tercer mundo¹, donde las características redistributivas del fordismo no aplicaban, por lo menos en su generalidad, en los dos últimos casos. Así, la categoría que en este sentido empieza a hacerse oír, y que pronto será el eje central de vastos movimientos ideológicos y políticos, es la de desarrollo, que reemplaza al pretérito sueño liberal del progreso. Surgido de la biología, el concepto de desarrollo rápidamente dará lugar a una larga lista de obras que pondrán el ojo en las diferencias cualitativas entre distintos países pero al mismo tiempo reconociendo la existencia de naciones desarrolladas y otras subdesarrolladas, dándose lugar así a propuestas, recetas e idearios sobre cómo abandonar el subdesarrollo.

En el marco de esta problemática, toma relevancia el surgimiento de un conjunto de doctrinas económicas que desde finales de los años cuarenta empiezan a analizar, en las academias, las particularidades del problema del desarrollo. Será desde los países centrales y con una preocupación por las divergencias estructurales entre estas economías y las periféricas que surgirán las primeras teorías del desarrollo económico, donde podemos encontrar una génesis teórica del concepto de “desarrollismo”.

De acuerdo con Karina Forcinito,

“durante los años cincuenta y sesenta, el ‘desarrollismo’ se constituyó en el modo de denominar al consenso reformista del capitalismo que surgió como respuesta a la ausencia de crecimiento económico en conjunción con mejoras relativas en el nivel de vida de las clases subalternas, característico de la mayor parte del mundo capitalista hasta entonces” (Forcinito, 2013, p. 9¹).

Frente a una ortodoxia que había caído en desgracia tras la crisis de 1929, las respuestas keynesianas no podían replicarse en los países periféricos en la medida en que no se trataba, precisamente, de economías con abundancia de mano de obra y de capital que permitieran una recuperación del empleo vía crecimiento de la demanda.

En este marco, la década del cincuenta muestra el surgimiento de múltiples enfoques teóricos que tuvieron la pretensión de explicar la situación particular de los países periféricos y, consecuentemente, de proponer la forma de superar estas situaciones desfavorables. Aquí es donde surgen las teorías del desarrollo que van a promover determinadas políticas partiendo de la premisa de que las causas del

subdesarrollo son internas a cada país, pero la cooperación internacional puede ser el vehículo para superarlas. Algunos de los principales aportes al respecto son los de Arthur Lewis, *La teoría del crecimiento económico* (1955), Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico* (1958b), Walt Rostow, *Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista* (1960) y Alexander Gerschenkron, *El atraso económico en perspectiva histórica* (1962).

Con importantes matices, estos cuatro autores señalan los problemas generales de las economías subdesarrolladas a partir de una comparación con los países centrales. Así, Lewis enfatiza en el carácter dual de las economías periféricas, lo cual redundaría en situaciones de abundancia de mano de obra y escasez de capital en un marco de baja o nula productividad del trabajo. Hirschman, en los desequilibrios internos y la debilidad o fortaleza de las capacidades de generación de eslabonamientos intersectoriales. Rostow, en la sucesión de etapas cualitativamente diferentes pero orgánicamente estructuradas entre sí. Gerschenkron, en una secuencia lineal de desarrollo signada por criterios institucionales.

Los cuatro casos muestran, por un lado, que es posible salir del subdesarrollo a partir de la implementación de determinadas políticas y que las relaciones internacionales no son causantes de estas situaciones y, por el otro, que el camino para salir del atraso es la industrialización, abonando así al consenso general que en este período existía acerca del rechazo a las teorías de las ventajas comparativas que habían regido durante los años anteriores a la crisis de los treinta. Siguiendo a Peter Bauer, citado por Krugman, en esta época era prácticamente un consenso que:

“el comercio exterior es, en el mejor de los casos, ineficaz para el avance económico de los países menos desarrollados, y con frecuencia perjudicial. [...] Dentro del mundo menos desarrollado, la insensibilidad económica y la falta de espíritu de empresa son casi universales. Por lo tanto, si se pretende lograr un avance económico significativo, los gobiernos deben desempeñar un papel amplio e indispensable” (Bauer, 1984, p. 27).

Sin embargo, de acuerdo con el autor brasileño Ruy Mauro Marini, exponente de la teoría de la dependencia, los autores mencionados no consideraban

“al desarrollo y el subdesarrollo como fenómenos cualitativamente distintos, signados por el antagonismo y la complementariedad [...] sino tan sólo como expresiones cualitativamente diferenciadas del proceso histórico de acumulación de capital” (Marini, 2004, p. 5).

De estos cuatro exponentes quizás es Hirschman el autor cuyo pensamiento más puede identificarse con la idea del desarrollismo, en particular porque, a

diferencia de Rostow y Gerschenkron, entendía que la salida del subdesarrollo no era automática ni natural sino que reclamaba acciones políticas concretas para transformar las estructuras económicas, las cuales consisten, en muchos casos, en que lo hipermoderno y lo tradicional conviven cara a cara (Hirschman, 1958a, pág. 557). Así, la industrialización no iba a darse sola sino que se volvía necesario que se encauce, desde el Estado, un proceso propositivo de transformación que supere la trampa de la “insuficiente capacidad productiva e insuficiente ahorro real a causa de insuficientes inversiones de alta productividad social” (Posada, 2008, p. 97) y elimine este carácter dual y regresivo de las estructuras económicas.

En el caso particular de Hirschman, la propuesta es hacia un crecimiento desequilibrado; o, como lo propone el economista neoclásico Christopher Bliss, “una cadena de desequilibrios” (Bliss, 1989, p. 1193). De este modo, si el problema del subdesarrollo es la escasa articulación entre sectores productivos, la salida consiste en impulsar, desde el Estado y mediante la atracción de capitales foráneos (Hirschman, 1958a, pág. 552), la modernización de aquellos sectores con capacidades de generar enlaces y eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. La salida del subdesarrollo tiene su punto de partida en la concentración de la inversión en “unos cuantos proyectos clave” (Hirschman, 1958a, pág. 553).

De esta manera, la posición de Hirschman se erige como un marco teórico fundamental para comprender la problemática del desarrollo en esta época. Su posición intermedia entre quienes naturalizaban las fases y endogeneizaban la salida del subdesarrollo y quienes, como los exponentes de la CEPAL, identificaban que el subdesarrollo latinoamericano no era separable causalmente del proceso de desarrollo capitalista de los centros permite identificar en su figura numerosos elementos que luego pasarán a formar parte del ideario del desarrollismo argentino: la necesidad de la acción efectiva pero en el marco de una mayor apertura hacia los países centrales.

Como se puede observar, ninguno de los autores “desarrollistas” sale de posiciones que se erigen desde los propios marcos culturales e ideológicos de los países centrales, lo que da cuenta de las pretensiones universalistas que la teoría económica no podía abandonar, ni siquiera al tratarse de un aspecto de la misma –el desarrollo– que no había podido ser formalizado de manera sistemática.

En América Latina estas ideas arribaron rápidamente debido a que la región era un sujeto predilecto de las mismas, ya que se trataba de países mayoritariamente independientes desde hace mucho tiempo, donde las consecuencias del atraso no podían asignarse, por lo menos directamente, a los legados coloniales. Así, había que buscar causas estructurales, primordialmente económicas, al problema del desarrollo, y las teorías del desarrollismo venían a proponer una respuesta que luego será fuertemente discutida por otras escuelas de pensamiento, principalmente aquellas que parten de la propia Latinoamérica, como el estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Es en este sentido que Sonia Fleury afirma que

“el desarrollismo se constituyó en un proyecto de modernización para la región basado en la capacidad de planificación e inducción estatal de nuestra industrialización tardía, en ausencia de una clase hegemónica capaz de conducir ese proceso” (Fleury, 2004, p. 62).

Para el caso argentino, esta ausencia de una clase conductora puede emparentarse a la muy difundida idea de Juan Carlos Portantiero de empate hegemónico que deriva en una Argentina entendida como “sociedad ingobernable” (Portantiero, 1977, p. 531).

Sin embargo, sostenemos que en este marco de ingobernabilidad los postulados desarrollistas gozaban de amplios consensos a nivel social. Esto fue lo que llevó a Alberto Petrecolla a afirmar que “una cierta ideología desarrollista era común a los intelectuales latinoamericanos de entonces. Todos éramos desarrollistas en alguna medida”¹, a partir de lo cual Carlos Altamirano sostiene que

“la idea del desarrollo fue, en la Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, el objeto de referencia común para argumentos, análisis y prescripciones distintas dentro del pensamiento social y económico” (Altamirano, 1998, p. 79).

De acuerdo con Ana Grondona, este consenso tenía su principal sustento en la “promesa de desplegar las potencias de las economías nacionales” (Grondona, 2011, p. 7) en toda Latinoamérica, lo cual le imprimía amplias y estables adhesiones.

En lo que refiere a la problemática social, se va a registrar en todo Occidente un crecimiento de la legislación laboral y de seguridad social, algunos de cuyos debates hemos introducido en el capítulo 2, siendo Europa occidental la región que registró mayores avances dentro del mundo capitalista. Estos criterios, a su vez, no se restringirán al ámbito de lo jurídico sino que podrán encontrarse, también y sobre todo, en el de las legitimaciones sociales. Por otro lado, se generalizará también la incorporación de cláusulas sobre derechos sociales en las constituciones nacionales, en un proceso en el que nos detenemos con especial detalle en el capítulo 7.

En líneas generales, estas nuevas legislaciones, en conjunto con una intensa regulación estatal de esferas macroeconómicas, contribuyen a la noción de Estados de bienestar, cuyos dos pilares, de acuerdo con Cristina Marcuzzo, son

¹ Expresado en una entrevista realizada por Kathryn Sikkink el 2 de julio de 1985, citado en Sikkink, 1988, pág. 107.

“el descrédito en las fuerzas del mercado y, con él, la confianza en la intervención gubernamental para alcanzar el pleno empleo por un lado, y la falta de confianza en el poder del liberalismo para alcanzar la seguridad económica y la estabilidad social por el otro, nuevamente dando lugar a la causa de la intervención gubernamental” (Marcuzzo, 2010, p. 198).

De acuerdo con Nikolas Rose, “la privacidad del contrato de trabajo fue debilitada, en tanto los políticos llegaron a aceptar que las condiciones de trabajo y salario deberían ser reguladas en nombre de la paz social” (Rose, 2007, p. 126).

Por supuesto, esta mayor legislación laboral y de seguridad social tiene dos dimensiones que pueden ser complementarias: por un lado, el mayor poder de las organizaciones gremiales dada la situación de pleno empleo en los países centrales, que permite mayores conquistas para los trabajadores; por el otro, la necesidad sistémica de un consumo masivo, lo que hace que las rentas vitalicias para los jubilados y pensionados y las rentas transitorias para los trabajadores desempleados, por ejemplo, garanticen una amplia demanda de bienes, necesaria para la realización de ganancias en un marco fordista². Sin embargo, en la medida en que las condiciones de economía tirada por los salarios no estaban del todo claras en América Latina, el cumplimiento de la segunda premisa no se podía asegurar, y por ende los avatares de la seguridad social se muestran mucho más complejos.

Como cierre de esta sección podemos recuperar la reflexión que hacen Daniela Soldano y Luciano Andrenacci, quienes introducen la idea de que

“lo específico del Estado de bienestar, como tipo histórico del capitalismo, es que obtiene la reproducción sistémica a través de una forma regulatoria que funciona como ‘contra-control político’ de los principios del libre mercado, alimentando un ‘círculo virtuoso’ de crecimiento económico combinado con integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas” (Soldano y Andrenacci, 2006, pág. 5).

2 Se ha discutido este problema con mayor detenimiento en Dvoskin, 2011c.

5.3 – Hacia un marco general del pensamiento social, económico y político de la Argentina desarrollista

Mario Rapoport identifica al período 1955 – 1966 con el título “una década de inestabilidad” (Rapoport, 2012, p. 413). De acuerdo con este autor,

“el derrocamiento de Perón abrió los debates en torno de la dirección en la que debería orientarse el proceso económico [...donde...] distintas teorías, diferentes concepciones político – sociales y diversos intereses de grupos económicos se manifestaron abiertamente, dando lugar a múltiples proyectos, muchas veces contradictorios o incompatibles entre sí” (Rapoport, 2012, p. 413).

Sin embargo, aquí sostenemos que esta inestabilidad política no se transcribió en un vaivén de proyectos económicos y sociales muy pronunciado, sino que muchos de los elementos que habían de conformar los regímenes de veridicción de la época se mantuvieron intactos. En particular, se trata de aquellos que hacían referencia a la necesidad de industrialización y desarrollo y a la vigencia legítima de los derechos sociales que ya habían sido consagrados constitucionalmente.

Al respecto, volvemos a citar a Altamirano cuando afirma que, más allá de que el término “desarrollismo” se tiende a asociar directamente con la figura del presidente Arturo Frondizi, la profundización conceptual lo trasciende, y encontramos que entre 1955 y 1970

“la problemática del desarrollo atrajo e inspiró a una amplia franja intelectual, tuvo más de una vez en funciones de gobierno a portavoces y expertos enrolados en algunas de sus tendencias, y sus temas hallaron adeptos entre los principales partidos políticos” (Altamirano, 1998, p. 79).

En este sentido, el desarrollo económico como búsqueda de una transformación de la estructura productiva tendiente a incrementar la productividad y competitividad de la industria nacional aparece como una idea que pocos cuestionaban. Tal como lo afirmara Aldo Ferrer en 1963,

“la raíz del estancamiento económico del país radica en un conjunto de factores que han determinado la conformación de una estructura económica sumamente rígida e incapaz de crecer, a menos que se solucionen radicalmente sus estrangulamientos y rigideces fundamentales”³.

3 Ferrer, Aldo (1963), “Intervención en las Jornadas Económicas organizadas por la CGT” el 6 de agosto de 1963. Citado en Altamirano, 2001, pág. 212.

En lo que refiere a los mecanismos, Héctor Diéguez incluso va más allá y plantea un consenso social respecto a la necesidad de la intervención del Estado, al afirmar que

“ya nadie se atreve a discutir la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. Del viejo Estado liberal del “dejar hacer, dejar pasar” que propugnaba la libre contratación, hasta el Estado social moderno, que aun en los países políticamente más atrasados fija algunas condiciones mínimas a los contratos de trabajo, hay la distancia de un vigoroso movimiento obrero que supo hacerse justicia por su mano, con acción decidida y pujante” (Diéguez, 1958, pág. 130).

En el mismo documento señala Diéguez que “en los países no desarrollados [...] la función esencial del Estado es promover el desarrollo” (Diéguez, 1958, pág. 131). Ferrer coincide al afirmar que “será indispensable lanzar una política de desarrollo que canalice recursos hacia los sectores estratégicos. De otro modo no habrá desarrollo”⁴.

Entonces, de la necesidad del desarrollo se desprende directamente la legitimación del accionar estatal, en tanto se reconoce que no existen los medios para un desarrollo sin participación del Estado, mas no sea –en sus definiciones más minimalistas- por ausencia de una burguesía nacional capaz de encabezar el proceso. Altamirano sintetiza esta relación conceptual entre desarrollo y Estado de la siguiente manera:

“¿qué compartían todas las tesis y recomendaciones asociadas a la economía del desarrollo [...]? No sólo el argumento de que la Argentina debía abandonar el rango de país especializado en la producción de bienes primarios [...], sino también el de que ese cambio no sobrevendría por evolución económica espontánea. La edificación de una estructura industrial integrada, así como el crecimiento económico en general, debían ser promovidos. [...] Y el agente por excelencia de ese impulso era el Estado” (Altamirano, 1998, p. 80).

Para reforzar esta posición, Altamirano sostiene también que “el liberalismo estaba en minoría en la opinión pública argentina y continuaría estándolo en las dos décadas que siguieron a 1955” (Altamirano, 1998, p. 92), lo que se refuerza con la idea de que “el pensamiento económico liberal sobrevivía, pero el presente ya no era su tiempo” (Altamirano, 1998, pp. 91 - 92).

¿Cómo entendemos, entonces, a los derechos sociales en este contexto? En

4 Ibid., pág. 212.

primer lugar, afirmar que el liberalismo estaba en minoría tiene un fuerte sentido económico –en términos de que el libre mercado lo estaba- pero también en lo que refiere a los derechos de ciudadanía: se había acabado la primacía del discurso liberal que pregonaba sólo por los derechos civiles y de vez en cuando los políticos, y se abría la hora de los derechos sociales.

Como ejemplo de esto, cabe citar el comunicado emitido por la confederación empresaria ACIEL en el periódico *La Prensa* el 5 de febrero de 1965. Allí afirman los principales dirigentes del capital concentrado en el país que

“admitimos y compartimos la necesidad de que el Estado esté atento a la marcha general de la economía. Partimos del principio de que el Estado debe orientarla, y aceptamos que vigile el fiel cumplimiento de la legislación social que protege al trabajador contra posibles abusos”⁵.

Es decir, hacia mitad de la década del sesenta incluso las organizaciones empresariales defendían los derechos sociales y la intervención estatal. Claro está, al mismo tiempo no compartían gran parte de los criterios legitimadores de la democracia política, lo que nos lleva a la idea de que en este período en la Argentina tenían más legitimidad los derechos sociales que los políticos.

Hacia mediados de los sesenta aparece un nuevo concepto en la discusión sobre el desarrollo, que es el de modernización. En particular, será clave su uso en el programa de la Revolución Argentina, que instauró una retórica de la modernización en tres tiempos: económico, social y político. En este sentido, esta incluiría al desarrollo como su pata eminentemente económica⁶. Parte de los fundamentos de la pregunta por la modernización surgirán del pensamiento social católico, el cual es descrito en el capítulo 10. La retórica de la modernización, siguiendo a Arturo Laguado Duca,

“supeditó la cuestión social a un problema técnico, con lo cual también dejó poco espacio para la interpelación al pueblo; sin embargo, esa retórica defendió la legitimidad de la intervención del Estado. Pero, relegando la cuestión social a una precondition del desarrollo, permitió que la narrativa liberal impusiera los temas” (Laguado Duca, 2010, p. 106).

Según este autor, el gobierno de Onganía fue lentamente asociando desarrollo a planificación, bienestar social y seguridad nacional (Laguado Duca, 2010, p.

5 ACIEL (1965), “Memorial de los empresarios libres”, publicado en *La Prensa*, Buenos Aires, el 5 de febrero de 1965. Citado en Altamirano, 2001, pág. 312.

6 De acuerdo con Forcinito, es el propio desarrollismo el que se inclina, en términos políticos, desde mediados de la década del sesenta por la alternativa de la modernización autoritaria (Forcinito, 2013, pág. 91).

110). Sin embargo, esta articulación presenta múltiples complicaciones, sobre todo a la hora de que el objetivo de la seguridad se vaya anteponiendo a los demás. De acuerdo con Jorge Alberti y Franco Castiglioni, ante una crisis de hegemonía política e inestabilidad económica

“Onganía promete resolver todos estos problemas eliminando de una vez por todas las ambigüedades de la democracia limitada: postula para ello un proyecto de reordenamiento social basado sobre valores tan antiguos como, orden, jerarquía, disciplina, complementados con otros más modernos, como corporativismo y modernización económica” (Alberti y Castiglioni, 1985, pág. 12).

De este modo, la garantía de los derechos no se sustentaba en fundamentos democráticos sino en un particular sentido de la solidaridad. De acuerdo con Laguado Duca, el tiempo social de Onganía

“consistía en la construcción de una comunidad solidaria donde los ciudadanos se sintieran parte de una misma Nación, animados por los mismos ideales substanciales, unidos solidariamente para una tarea que nos viene de la historia” (Laguado Duca, 2010, p. 112).

También afirma que

“el tiempo social era muchas cosas: un importante paso hacia el cambio de estructuras, un instrumento de participación comunitaria, de organización de los servicios asistenciales y de encuadramiento de las organizaciones sociales. Pero, sobre todo, era integración de la sociedad por la solidaridad” (Laguado Duca, 2010, p. 113).

Precisamente, en este mismo sentido de solidaridad estaba inscripta la consigna de la seguridad nacional. De esta manera, seguridad, desarrollo, solidaridad y modernización se juntan en un discurso que a las claras se muestra contradictorio. Nuevamente de acuerdo con Alberti y Castiglioni, el programa de la Revolución Argentina consistía en “restauración ideológica y autoritaria de las jerarquías sociales, por un lado; y modernización económica, por el otro, pasando por la eliminación de la política” (Alberti y Castiglioni, 1985, pág. 12).

Tal como afirma Juan Carlos Portantiero, el proyecto de Onganía implicó que

“el predominio del capital monopolista industrial se transforma en hegemonía dentro del bloque dominante y el capital nacional y la burguesía agraria debieron subordinarse a él” (Portantiero, 1977, p. 545).

De este modo, incluso en un gobierno autoritario, represivo y cuya matriz refería al predominio del capital concentrado, la retórica presente no puede ni abogar por una eliminación de los derechos sociales ni tampoco por una supresión de la intervención estatal en la economía.

En síntesis, entendemos que hemos hecho un gran esfuerzo de síntesis al introducir en unas pocas páginas una serie de debates que valdrían varias bibliotecas. Nuestra búsqueda de las ideas económicas y sociales del período es la que nos ha llevado a pensar que la categoría “desarrollismo” podía ser la que sintetice los ya mencionados consensos. De cualquier modo, el objetivo de este capítulo, la fundamentación del término “desarrollista” para el período de la investigación en su totalidad, se vuelve a poner en juego en los próximos capítulos, precisamente cuando incorporamos los debates sobre las reformas de la seguridad social.

Capítulo 6

Desarrollo e ideas sociales en el pensamiento de Arturo Frondizi¹

6.1 - El pensamiento económico en el programa desarrollista de Frondizi y el arribo del neoliberalismo a la Argentina

Introducido en el capítulo precedente el desarrollismo como espectro teórico a nivel mundial y el clima de ideas general de la Argentina en el período, nos proponemos aquí mostrar cómo han ido transformándose a lo largo de un breve período algunas de sus principales facetas en el caso estrecho, es decir, en el pensamiento plasmado en el programa de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio.

En particular, analizamos aquí cómo se fue modificando el discurso económico y social del primero de ellos desde su época de dirigente de la intransigencia radical en oposición al peronismo, pasando por su adhesión al programa desarrollista y por su asunción a la presidencia en 1958 en hasta los años como principal referente del Movimiento de Integración y Desarrollo, tras el golpe de Estado que derrocó a su gobierno en marzo de 1962.

El objetivo central del capítulo es, a partir de un caso particular pero sumamente relevante –ya que combina la labor programática intelectual con el ejercicio de la actividad política en las más altas esferas– graficar el tipo de discurso social que estaba presente en los programas desarrollistas. En este caso, se trata de la definición estrecha del término, la cual ha de cotejarse con las definiciones amplias que presentamos en el capítulo precedente. Además, podemos recuperar nuevamente a Forcinito, quien propone que las figuras de Frondizi y Frigerio están en el centro de los debates intelectuales sobre el desarrollo económico argentino durante los años sesenta (Forcinito, 2013).

Para comenzar, podemos referirnos a los orígenes del Movimiento de Intransigencia y Renovación, del cual Frondizi era uno de los principales referentes. En agosto de 1947, en ocasión de un congreso del movimiento, se

1 Algunos de los argumentos esgrimidos en el presente capítulo fueron desarrollados en una ponencia presentada en la Reunión de Historiadores del Pensamiento Económico de Europa y América Latina, Buenos Aires, 21 al 23 de noviembre de 2012, y publicada con el título “El Estado, la sociedad y los derechos sociales en el pensamiento desarrollista: entre el bienestar, la tecnocracia y el arte de gobierno neoliberal”.

emitió un comunicado que establecía, entre sus puntos principales, que era necesaria la

“organización de una democracia económica. Control de la economía en base a un planteamiento fijado por los órganos representativos de la voluntad popular, que coloque a la riqueza natural, la producción, el crédito, las industrias, el consumo y el intercambio internacional al servicio del pueblo y no de grupos o minorías, para construir un régimen que subordine la economía a los fines y derechos del hombre y movilice sus recursos, no en el limitado beneficio de los poseedores, sino del desarrollo nacional y el bienestar social”².

En el mismo documento se reclamaba la nacionalización de los servicios públicos, el establecimiento de un régimen inclusivo de seguridad social, una reforma impositiva y la defensa de la soberanía nacional³, entre otros elementos que permiten dar cuenta del carácter fuertemente anti-liberal y anti-conservador que mostraba el discurso del movimiento.

Más aun, es un elemento central del discurso del MIR la necesidad de relegitimar la acción interventora e incluso planificadora del Estado, lo que da cuenta de que el proceso de intervención e industrialización iniciado en los treinta no habría de ser derribado sino, por el contrario, cambiado de rumbo y a tal fin profundizado.

Más adelante, en los albores del golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955, el futuro presidente Arturo Frondizi señalaba que era necesario

“terminar con las injusticias sociales propias del régimen capitalista agudizadas por la acción de los grupos oligárquicos; [...] terminar con la [...] base ideológica de la injusticia social y el atraso económico; y [...] acabar de una vez con la carencia de derechos y libertades”⁴.

Lo necesario para llevar adelante este proyecto era la combinación de “capacidad, pasión democrática, mentalidad nacional y vocación revolucionaria”⁵. Esta aseveración parece identificarse con el análisis de Mario Rapoport, quien sostiene que la corriente de pensamiento desarrollista

2 Artículo IV de la declaración final del Congreso del Movimiento de Intransigencia y Renovación, 11 y 12 de agosto de 1947. Citado en Altamirano, 2001, pág. 165.

3 *Ibíd.*, págs. 144 – 146.

4 Frondizi, Arturo (1955), “La lucha anti-imperialista”, en Altamirano, 2001, pág. 171.

5 *Ibíd.*, pág. 171.

“sostenía en principio una amplia transformación de la estructura productiva como base para lograr el desarrollo económico del país, a partir de un herramental analítico que tenía una fuerte impronta marxista en su lenguaje” (Rapoport, 2012, p. 449).

En este mismo texto Frondizi plantearía no ser comunista pero tampoco aceptar el capitalismo⁶ al tiempo que la síntesis de su programa económico se encontraba en la idea de que la Argentina necesitaba “una fuerte industria nacional independiente, es decir, que no sea un apéndice de los centros imperiales”⁷.

De esta manera, sería la transformación de la estructura económica y social a partir de un régimen político democrático el camino a seguir para que la Argentina abandone definitivamente las cadenas de la dependencia. El peronismo, en este sentido, se mostraría transformador en lo económico pero autoritario en lo político, no permitiéndose así la realización de un verdadero espíritu revolucionario en la población.

Así, el desarrollismo nacía como un núcleo de pensamiento contestatario y crítico de la estructura económica argentina y sus distintos correlatos políticos. Así se entiende que Pablo Ponza ubique al pensamiento de Frondizi dentro de “la línea latinoamericanista y democrática de la llamada intransigencia radical” (Ponza, 2007, p. 142). En 1956, en ocasión de una convención de la Unión Cívica Radical Intransigente, Frondizi afirmaba no querer “un Estado impasible frente al poder del privilegio, sino un Estado que cree las posibilidades de desarrollo de todas las iniciativas que quieran servir a los intereses de la República”⁸. Ya gobernaba el país el general Pedro Eugenio Aramburu, estaba vigente la proscripción total a las figuras peronistas y la economía argentina empezaba a encaminarse hacia una nueva fase de la industrialización, en la cual el poder económico volvía a sus antiguos propietarios, mas la nueva realidad argentina y mundial impedía siquiera pensar en la posibilidad de retrotraer las estructuras económicas y sociales a los años de auge agroexportador. En este sentido, incluso los conservadores en el poder entienden la ruptura de la vigencia de la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional.

En este contexto, Altamirano define a las ideas del Frondizi de estos años como una conjunción de laborismo de izquierda, antiimperialismo latinoamericanista y democratismo político (Altamirano, 1998, p. 83).

Hacia 1957, en tiempos de la publicación del texto titulado “Industria argentina y desarrollo nacional”, el pensamiento de Frondizi parece virar hacia posturas cercanas al planteo de Hirschman que presentamos en el capítulo 5. Por aquellos

6 *Ibíd.*, pág. 167.

7 *Ibíd.*, pág. 170.

8 Expresado ante la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical Intransigente en Tucumán el 12 de noviembre de 1956. Disponible en Del Mazo, 1957, pág. 351.

años Frondizi conoce a Rogelio Frigerio y entablan una relación que acercará al primero a las ideas desarrollistas que se venían propugnando desde la revista *Qué*, en la cual se reproduce el citado documento. El énfasis antiimperialista será entonces reemplazado por las categorías de nación, integración y desarrollo. El poder del capital internacional ya dejará de ser la principal causa del atraso, con lo que este se volverá endógeno y, entonces, será posible pensar en la articulación con las principales potencias en pos de avanzar hacia el desarrollo económico. Ponza señala que en estos textos Frondizi sostiene que

“la industrialización, los empresarios y un Estado fuerte que dirigiera las inversiones con criterios de necesidad hacia los sectores estratégicos eran los elementos centrales que encauzarían el desarrollo del país” (Ponza, 2007, p. 142).

Retomando nuevamente a Forcinito encontramos que en estos años Frondizi entendía que

“el objetivo del desarrollo debía ser la industrialización integral del país y las fuerzas sociales de la transformación debían ser tanto los trabajadores como los empresarios. Además, que el Estado debía ser el cerebro pero el capital privado debía cobrar un papel clave, en general, y el extranjero, en particular, ante la insuficiencia del ahorro doméstico para impulsar la acumulación” (Forcinito, 2013, p. 94).

De acuerdo con Jorge Alberti y Franco Castiglioni, este Frondizi parece encarnar la representación del sector industrial al poner el desarrollo del mismo en el centro de las necesidades políticas en el marco de nuevas necesidades de intervención estatal (Alberti y Castiglioni, 1985).

Altamirano coincide con la referencia de Forcinito acerca de que Frondizi ya empezaba a referirse a la baja tasa de ahorro de la economía argentina (Altamirano, 1998, p. 88) –lo que conlleva el reconocimiento de una causalidad de tipo neoclásico entre ahorro e inversión-. Aquí ya es posible empezar a observar aquellos elementos políticos que llevarán a Marcelo Cavarozzi a caracterizar al desarrollismo de Frondizi como un movimiento político reaccionario frente a “las variadas modalidades de activación y organización de los sectores populares que predominaron en la época precedente” (Cavarozzi, 1982, p. 155).

En síntesis, un análisis de la trayectoria del Frondizi anterior al ejercicio de la presidencia de la república muestra un pasaje de un latinoamericanismo de izquierda a un claro pensamiento programático desarrollista. Este último es el que estará presente con fuerza en la campaña presidencial, donde se puede ver, al

mismo tiempo, una visión prospectiva de la sociedad según la cual era posible, desde la política, cambiar al país (y por qué no al mundo) en pocos años.

Un poco más tarde, al asumir la presidencia, Frondizi señalaba que las precondiciones necesarias para encauzar un proceso de desarrollo nacional no giran en torno a la ruptura con el orden oligárquico e imperialista sino que son, precisamente, la tranquilidad, la seguridad y la estabilidad⁹. Al mismo tiempo, era necesaria “una justicia independiente que proteja al ciudadano contra los excesos del poder administrador”¹⁰. De este modo, Frondizi parece pretender impulsar la imagen de un Estado no omnipresente pero tampoco ausente. Incluso, esgrime argumentos que dan cuenta de un enfoque macroeconómico de tipo keynesiano, al afirmar que “cuando se reduce la capacidad adquisitiva del pueblo se opera una contracción del mercado interno que repercute negativamente sobre el conjunto de la economía nacional”¹¹.

Sin embargo, el mismo discurso da cuenta de un claro giro hacia premisas liberales, el cual se consolida con la afirmación de que “una distribución de riqueza que desaliente el esfuerzo productivo concluye por empobrecer a todos”¹² y también con aquella que subraya que “deberá garantizarse la libre competencia como estímulo de progreso, con miras al bien común y facilitarse la función creadora de la iniciativa privada”¹³. La idea de que el libre mercado no sólo es la realización de los derechos individuales –propia del viejo liberalismo- sino que es el estímulo del bien común es justamente lo propio del nuevo (o neo) liberalismo. Tal como lo remarca Michel Foucault, “lo esencial del mercado está en la competencia [...en tanto...] la competencia, y sólo la competencia, puede asegurar la racionalidad económica” (Foucault, 2004, p. 151).

Por otro lado, la articulación con principios que reclaman una redistribución progresiva del ingreso en base a criterios morales –y que, podemos pensar, comparten categorías con el pensamiento socialcristiano- se puede encontrar a partir de la idea de que “la política económica ha de procurar encontrar y mantener el punto de equilibrio entre la fuerza dinámica de la creación individual y los principios de equitativa distribución impuestos por la solidaridad social”¹⁴. Sin ir más lejos, Rogelio Frigerio señalará en una entrevista concedida en el año 1997 que “en la idea nacional no puede estar ausente la presencia de la Iglesia Católica”¹⁵.

9 Expresado ante la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1958. Disponible en Frondizi, 1978a, pág. 29.

10 *Ibid.*, pág. 29.

11 *Ibid.*, pág. 42.

12 *Ibid.*, pág. 30.

13 *Ibid.*, pág. 38.

14 Expresado ante la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1958. Disponible en Frondizi, 1978a, págs. 30 - 31.

15 Expresado en una entrevista concedida a Alberto Vercesi en septiembre de 1997. Citado en Vercesi, 1999, anexo.

En un discurso posterior, Frondizi señaló, respecto a la necesidad de frenar el proceso inflacionario, que “el poder ejecutivo apela a la cooperación de todos los sectores de la producción, pues juzga indispensable que la normalización económica vaya acompañada por un profundo sentido de solidaridad social”¹⁶. El propio ejercicio, entonces, de la administración, en un contexto de aceleración inflacionaria, genera que la preocupación por la estabilidad de precios se anteponga a otras potenciales preocupaciones (por ejemplo, el desarrollo acelerado).

Durante 1958 se llevaron a cabo muchas de las políticas programadas durante la campaña, pero los desequilibrios económicos se mostraron cada vez más difíciles de soportar. Así, la inflación que se venía acelerando desde mitad de año se volvió incontrolable hacia diciembre, y durante los últimos días del año se lanzó el Plan de Estabilización, en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que incluyó un acercamiento al gobierno del ingeniero Álvaro Alsogaray -que venía difundiendo en el país las ideas de la economía social de mercado de Ludwig Erhardt y los principios del neoliberalismo que estaban divulgando por el mundo, entre otros, Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises-, quien finalmente se convertiría en ministro de Economía en junio del año siguiente. El 29 de diciembre de 1958 Frondizi pronunció su discurso de lanzamiento del plan de estabilización. Allí sostuvo, reafirmando los principios de la economía ortodoxa que ya habían aparecido en su discurso de apertura de sesiones que

“la Argentina ha estado viviendo una ficción económica [...y...] ha llegado la hora de terminar con esa ficción, y de lograr una economía de costos verdaderos. Por lo tanto, vamos a suprimir todos los factores que producen precios irreales, encarecen los costos y crean proteccionismos inmorales. [...] Vamos a combatir la inflación en su factor fundamental: el déficit fiscal, ocasionado por los excesivos gastos públicos y las cuantiosas pérdidas de las empresas del Estado”¹⁷.

El lema central del plan era que “no hay desarrollo sin estabilidad monetaria, ni estabilidad durable sin desarrollo” (Vercesi, 1999, p. 9).

Las críticas al proteccionismo comercial, la referencia a los precios irreales (que, en realidad, supone la existencia teórica de otros precios, reales o naturales, frente a los cuales los precios efectivos serían desviaciones anómalas) y, sobre todo, el argumento de que es el gasto público el principal causante de la

16 Expresado en el mensaje pronunciado por radio el 13 de mayo de 1958. Disponible en Frondizi, 1978a, pág. 77.

17 Expresado en el mensaje pronunciado por radio y televisión el 29 de diciembre de 1958. Disponible en Frondizi, 1978a, pág. 246.

inflación muestran a las claras los incipientes elementos neoliberales¹⁸, lo cual se condice con el acercamiento de Alsogaray al equipo económico del gobierno¹⁹. En este marco de ideas, como muestra Foucault, queda claro que las citadas premisas socialcristianas o moralistas no se presentan como su oposición sino, por el contrario, como un complemento que nutre de legitimidad al programa neoliberal. De este modo, podemos compartir la tesis de Ana Grondona, que propone que el neoliberalismo en tanto racionalidad de gobierno, si bien no de manera victoriosa ni mucho menos hegemónica, hace su arribo a la Argentina desde mediados de la década de 1950 (Grondona, 2011).

Respecto a la referencia a este incipiente neoliberalismo, bien cabe resaltar una reflexión del propio Frondizi posterior a su derrocamiento, cuando afirma que la expresión ‘economía social de mercado’

“no significa nada en sí misma, pues toda economía es social y toda economía es de mercado en el mundo moderno [...en tanto...] el hombre produce en sociedad con otros hombres y produce para el mercado, para el intercambio” (Frondizi, 1967, p. 3).

En otro contexto, esta aseveración bien podría incorporarse en un análisis de tipo marxista del sistema capitalista. Sin embargo, lo que Frondizi parece remarcar es la supremacía del mercado como institución responsable de la asignación de recursos en economías avanzadas, cuando no una completa naturalidad de sus mecanismos. Esta naturalización es uno de los elementos centrales del discurso programático neoliberal.

Estos fundamentos parecen concordar con la explicación del desarrollismo que brindan Mabel Thwaites Rey y José Castillo. Para estos autores, este puede ser pensado como “una teoría justificatoria del capital transnacional como portador de progreso y desarrollo en la periferia capitalista” (Thwaites Rey y Castillo, 2008, pág. 31). También puede asociarse a los argumentos de Salomón Fainstein, que entiende, comprendiendo una concepción amplia del desarrollismo, que este

18 Respecto a la cuestión de los precios, si bien es cierto que la teoría marginalista original (específicamente, Jevons, Menger y Walras) rechaza la posibilidad de que existan precios naturales diferentes de los de mercado, lo que se pone de manifiesto es una idea de origen marshalliano que refiere a la existencia de precios de equilibrio que pueden ser distorsionados por la acción estatal o de otro agente externo al mercado. Esta exterioridad teórica, a su vez, es la que sostiene el reclamo por el retorno a los precios de equilibrio de mercado como un objetivo a alcanzar. Un interesante debate teórico al respecto es el que está presente en Kaldor, 1972.

19 Como señala Foucault, los elementos neoliberales no sólo se encuentran en las teorías que explican las causas de la inflación sino, sobre todo, en el hecho de que la inflación sea el principal problema de la economía. Al respecto, Foucault señala que para el programa neoliberal “lo que debe salvarse, y salvarse en primer lugar y ante todo, es la estabilidad de los precios” (Foucault, 2004, pág. 171).

“propone avanzar haciendo crecer las fuerzas productivas dentro del marco de las relaciones de producción vigentes, y va de suyo que favorece por todos los medios al capital monopolista y terrateniente y su asociación internacional” (Fainstein, 1974, p. 110).

Esta tesis se verá reforzada más adelante, por ejemplo, cuando el presidente Frondizi viaje a los Estados Unidos y sostenga, posicionándose en la antítesis de sus antiguas proclamas antiimperialistas, que lo que une a los Estados Unidos con la Argentina es la “fe en el ser humano, en la libertad, en la ley y en la democracia”²⁰.

Como se puede observar, en poco más de tres años el discurso de Frondizi pasa de referirse a las luchas contra la dominación oligárquica y el imperialismo a aceptar las teorías neoclásicas de los precios y criticar la excesiva participación del Estado en la economía. Se trata de un pasaje, en términos de Foucault, hacia “un Estado bajo la vigilancia del mercado” (Foucault, 2004, p. 149). Al respecto, Frigerio afirmará que “el Estado debe intervenir en forma supletoria, y estimulando la iniciativa privada”²¹. Tal como sugiere Mario Rapoport, “renegando de su pasado socializante y antiimperialista, Frondizi se convirtió a la libre empresa” (Rapoport, 2012, p. 503).

Hacia 1960 los discursos de Frondizi pasan a mostrar una primacía de elementos políticos (en particular, la búsqueda desesperada por garantizar la estabilidad democrática), mientras que en términos económicos la virulencia del discurso estabilizador se atenúa, y vuelven al ruedo los mensajes desarrollistas. Sin ir más lejos, en la enumeración de los logros de sus dos primeros años de gobierno al inaugurar las sesiones legislativas de 1960 el presidente afirma que “el país está en condiciones de superar su carácter de simple exportador de productos primarios e iniciar la colocación exterior de productos semielaborados y manufacturas”²². En este sentido, Frondizi busca mostrar que el programa desarrollista ya ha alcanzado resultados en términos estrictos de desarrollo económico, ya que la Argentina estaría avanzando hacia una reducción de la dependencia de las exportaciones agropecuarias.

Sin embargo, se expresa beneplácito respecto a los resultados del programa de estabilización y se le da mucha más fuerza a la necesidad de cumplir con las premisas del plan. Por ejemplo, en el mismo discurso recién citado Frondizi afirma que

20 Expresado en la Municipalidad de Nueva York el 29 de enero de 1959. Disponible en Frondizi, 1978b, pág. 82.

21 Citado en Vercesi, 1999, pág. 7.

22 Expresado ante la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1960. Disponible en Frondizi, 1978c, pág. 73.

“la acción del gobierno debe intensificarse en la reducción drástica de los gastos del Estado cuyo déficit provoca anemia a la Nación, cercena su desarrollo y esteriliza el esfuerzo que la estabilización impone al pueblo”²³.

En la misma alocución Frondizi afirma que el déficit presupuestario se origina en el “exceso de burocracia”²⁴. Claramente, los argumentos en contra de una razón de Estado que intervenga en los asuntos económicos están más que presentes en el discurso del presidente.

El viaje del presidente a la Santa Sede servirá, asimismo, para buscar en lo católico argumentos legitimadores que le permitan asegurar cierta paz social. Lo ya citado como discurso socialcristiano vuelve a reforzarse al afirmar Frondizi que “la Argentina, nacida católica y fiel a su nacimiento, aporta al mundo su mensaje de paz”²⁵. Esto se potenciará cuando afirme, en noviembre de ese año, que “nada permanente, nada justo, nada inteligente puede construir el hombre si no lo guían las luces del espíritu, dadas a él por Dios”²⁶ al tiempo que sostenga que

“la doctrina social cristiana, elaborada desde los orígenes de la Iglesia y enriquecida constantemente con las encíclicas papales, ha creado ideas, instituciones y métodos para hacer efectivos los principios de la justicia distributiva enseñados por Cristo”²⁷.

El año 1961 mostrará a un Frondizi cada vez más comprometido con esta intención de asegurar la estabilidad política recurriendo a principios morales, alejándose de la supremacía de lo económico, que es lo que había regido su discurso entre 1957 y 1959. A tal fin, en el discurso inaugural de las sesiones de 1961 Frondizi vuelve a marcar como principales éxitos de su gobierno el control de la inflación y el aumento de las reservas internacionales.

La novedad en este caso es que se empiezan a esgrimir argumentos privatizadores en lo que refiere a las empresas públicas, muchas de las cuales explicaban gran parte del déficit del Estado nacional. Al respecto, señala Frondizi que

23 *Ibíd.*, pág. 65.

24 *Ibíd.*, pág. 65.

25 Expresado en el almuerzo ofrecido en la Embajada Argentina ante la Santa Sede, el 18 de junio de 1960. Disponible en Frondizi, 1978c, pág. 131.

26 Expresado al clausurarse en Primer Congreso Mariano Interamericano en Buenos Aires, el 13 de noviembre de 1960. Disponible en Frondizi, 1978d, pág. 7.

27 *Ibíd.*, pág. 9.

“es necesario revisar la actuación de todas las empresas del Estado y en forma más señalada sus financiaciones. Ellas no deben contar para sus inversiones con la provisión de fondos del Tesoro Nacional, porque este no puede proporcionárselos. El criterio a seguir consiste en poner en manos privadas los rubros que demande la expansión de estas empresas, mediante la contratación adecuada de servicios. Si este criterio no se pone en práctica en forma inmediata, no podrá ser contenida la inflación, ya que el Estado se verá constantemente obligado a emitir moneda para satisfacer las inversiones que dispongan las empresas estatales”²⁸.

Como vemos, en un mismo discurso se articula una explicación monetarista de la inflación con un postulado de la ineficiencia de las empresas estatales, lo que conlleva la necesidad de una privatización parcial de las mismas. En este sentido, se conjugan política fiscal y política monetaria en términos neoliberales, y, sobre todo, la idea de la preeminencia de lo privado sobre lo público, lo que es una muestra clara del avance de las ideas de la economía social de mercado en la órbita del gobierno nacional.

En marzo de 1962 Frondizi será derrocado por un golpe de Estado. En su último discurso recuperará parte del lenguaje emancipador de antaño, pero a la vez potenciará el lugar de lo católico como indisociable del concepto de nación. Aquí claramente dejará de hacer referencia a los éxitos en materia de estabilización de precios y volverá sobre categorías políticas para explicar las razones de su salida del gobierno.

Luego de su derrocamiento, Arturo Frondizi se dedicará a una tarea principalmente intelectual, en tanto su actividad política continuará en el marco del Movimiento de Integración y Desarrollo, partido fundado en 1963, el cual recuperará las banderas que Frondizi había elevado durante la campaña presidencial de 1958.

En términos de teoría del desarrollo, señalará en 1967 que

“en países de insuficiente producción, como son todos los países subdesarrollados, la justicia social es una quimera si no concentramos todos nuestros esfuerzos en la producción, en el crecimiento económico” (Frondizi, 1967, p. 4).

Claramente Frondizi vuelve sobre un elemento que había sido central en todo el programa desarrollista: la primacía del crecimiento sobre la distribución. Este criterio, que está presente con claridad en el paradigma neoclásico, no se agota

28 *Ibíd.*, págs. 128 – 129.

en él, pero sí impone severas restricciones a la legitimación social de las políticas redistributivas, o de las premisas de redistribución del ingreso en general.

Esto permitirá, por ejemplo, que el término “desarrollismo” pueda ser asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, con proyectos económicos de fuerte sesgo anti-distribucionista, o incluso que lleven a cabo programas de redistribución regresiva del ingreso, como por ejemplo del de Adalbert Krieger Vasena durante la presidencia de facto de Juan Carlos Onganía.

6.2 - Estado, sociedad y derechos en el programa de Frondizi

Si bien el eje del pensamiento desarrollista —volviendo ahora brevemente a una definición amplia, pero que también vale en el caso de Frondizi— se reconoce cuando estudiamos sectores económicos, industrialización e inversiones extranjeras, lo que interesa sobre todo aquí es encontrar los elementos que este núcleo de pensamiento aporta para pensar cuestiones vinculadas a los derechos sociales, y en este sentido a las responsabilidades del Estado frente a carencias o malestares de la sociedad. Se trata, en líneas generales, de indagar acerca de las connotaciones sociopolíticas de un pensamiento que, a priori, se presenta como eminentemente económico. Una primera aproximación puede hacerse desde un análisis de clases sociales. En estos términos, Ruy Mauro Marini señala que

“el desarrollismo fue la ideología de la burguesía industrial latinoamericana, en especial de aquella que —respondiendo a un mayor grado de industrialización y compartiendo ya el poder del Estado con la burguesía exportadora— trataba de ampliar su espacio a expensas de esta última, recurriendo para ello a la alianza con el proletariado industrial y la clase media asalariada” (Marini, 2004, p. 5).

En este sentido, lo que se expresa en el advenimiento del desarrollismo como discurso relativamente hegemónico es una transición en el poder en términos de clase, donde la necesidad de mantener a esta burguesía industrial en las cimas, dadas sus debilidades, lleva a la proposición de heterogéneas alianzas.

En muchos países, esto implicó que los desarrollismos avanzaran hacia idearios de reconocimiento de derechos sociales, lo cual tiene las finalidades políticas mencionadas en el párrafo anterior pero también las finalidades económicas que refieren a la necesidad de construir un mercado interno ampliado que garantice la realización de las ganancias de la industria. Esta última relación es reconocida por el propio Frondizi en las ya citadas referencias a los efectos negativos de una contracción del mercado interno sobre la economía nacional.

Sin embargo, en Argentina la tríada derechos sociales – alianza de clases – industria mercadointernista ya tenía una historia previa, que el proyecto desarrollista necesitaba desdeñar para poder legitimarse: el peronismo. En esta línea, de acuerdo con Laguado Duca,

“cuando se abre el período desarrollista en Argentina, la cuestión social estaba fuertemente colonizada por la narrativa nacional popular, articulada alrededor del significante justicia social. El desarrollismo de Frondizi trató de proponer articulaciones diferentes alrededor del significante ‘desarrollo’. Pero ‘desarrollo’ estuvo fuertemente disputado por los grupos de poder que recogían la narrativa liberal, mientras las elites de gobierno trataron sin éxito de imponer una narrativa diferente a la liberal y a la justicialista” (Laguado Duca, 2010, p. 105).

Esta búsqueda de una narrativa diferente que se presenta acosada por el tradicionalismo liberal y por el espectro político peronista puede ser una clave para entender las tan amplias variaciones del discurso desarrollista en tan poco tiempo. Incorporar la justicia social pero separarla de la retórica propia del peronismo era una necesidad de los gobiernos argentinos posteriores a 1955, sean o no desarrollistas.

En lo que refiere a Frondizi, cabe volver sobre las preocupaciones en materia de justicia social que desde sus inicios expresaba la rama intransigente de la UCR. Este movimiento político en sus convenciones de agosto de 1951 y febrero de 1954 ya había incorporado a su programa el establecimiento de un régimen de justicia social, ocupación plena, libertad de asociación sindical, derecho de huelga, salario vital móvil y una seguridad social integral que comprenda todos los ciclos y expresiones de la vida humana²⁹. Es decir, reivindicaba las conquistas y la legitimidad de los derechos sociales. Incluso, hacia 1957 se realiza el Primer Congreso Radical Intransigente de Seguridad Social, cuyas conclusiones arrojan la necesidad de establecer un sistema unificado de seguridad social y un régimen de jubilaciones móviles que tome a la evolución del costo de vida como el índice de movilidad³⁰. En este mismo Congreso se establece que

“la seguridad social es un recurso democrático fundamental, destinado a cubrir riesgos y necesidades que se presentaren en el curso evolutivo de la vida del hombre, desarrollando su acción previsoras con sentido integral y solidario, respecto a la unidad y totalidad de los valores morales, materiales y espirituales de la persona humana, y promoviendo a la vez el perfeccionamiento de la actitud

29 Disponible en Informativo Radical – Órgano noticioso del comité nacional de la Unión Cívica Radical Intransigente, No. 6, junio de 1957, Buenos Aires, págs. 4 – 5.

30 *Ibid.*, pág. 6.

y conducta del hombre y de las transformaciones económico-sociales y culturales indispensables para un estado de bienestar social”³¹.

En su inaugural como presidente en mayo de 1958 Frondizi buscará dar cuenta nuevamente de la vigencia de los derechos sociales en la Argentina, al plantear que

“preservaremos la integridad de la familia, en sus bases morales, económicas y jurídicas. Deberán proveerse los medios que posibiliten una vida familiar digna y decorosa: educación de los hijos, atención de su salud y sólida formación espiritual”³².

En el mismo discurso señala que

“el poder ejecutivo propiciará planes que aseguren bienestar, seguridad y asistencia social. Desde la niñez hasta la vejez, nuestra mano solidaria concurrirá a asegurar el bienestar del cuerpo y del espíritu para que la Argentina sea el rico patrimonio de un pueblo feliz”³³.

Asimismo, este reconocimiento de derechos sociales –y, por consiguiente, la responsabilidad del Estado que conllevan- se expresa en términos de una alianza de clases bajo una concepción armónica del orden social. Esta alianza de clases será una propuesta que necesitará, en términos de secuencias de reformas, que los tiempos económicos marchen por delante de los tiempos sociales y políticos. Así, Frondizi afirmará hacia 1959 que

“si los sindicatos quieren cumplir el papel decisivo que les corresponde en el proceso histórico, deben ser ejecutores y partícipes de una política nacional y no instrumentos de políticas sectarias. [...] Sin desarrollo económico no podrá haber bienestar popular, libertad sindical ni verdadera justicia”³⁴.

Nos encontramos aquí con una relación de causalidad entre desarrollo y bienestar, a partir de la cual podemos llegar a otra, más afín a la teoría económica, entre crecimiento y distribución, que ya hemos citado previamente,

31 *Ibíd.*, pág. 6.

32 Expresado ante la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1958. Disponible en Frondizi, 1978a, pág. 18.

33 *Ibíd.*, pág. 49.

34 Expresado en el mensaje transmitido por radio y televisión el 19 de febrero de 1959. Disponible en Frondizi, 1978a, pág. 111.

con primacía del primero. De este modo, las ideas de Frondizi parecen llevarnos hacia un pensamiento económico anti-keynesiano, según el cual la receta sería crecer primero y distribuir después, o en todo caso que la redistribución sería una consecuencia del crecimiento. Si, como Foucault, consideramos a la política social como “una política que se fija como objetivo una distribución relativamente equitativa en el acceso de cada uno a los bienes consumibles” (Foucault, 2004, p. 175), el priorizar al crecimiento restringe la legitimidad de las políticas eminentemente redistributivas.

Extendiendo el argumento podemos llegar a la posición neoliberal, según la cual

“la regulación económica [...] no se obtiene en absoluto a través de los fenómenos de igualación sino por un juego de diferenciaciones que es característico de cualquier mecanismo de competencia [...] con lo que...] una política social cuyo primer objeto sea la igualación [...] sólo puede ser antieconómica” (Foucault, 2004, p. 176).

Encontramos entonces una relación directa entre el discurso desarrollista y el arte de gobierno neoliberal si entendemos, como Foucault, que, para el neoliberalismo “cuando es cuestión de política social, sólo hay una verdadera y fundamental, a saber, el crecimiento económico” (Foucault, 2004, p. 178). Siguiendo a Grondona, esto se puede asociar perfectamente a la primacía de la idea de una “racionalidad tecnocrática desarrollista orientada a actuar económicamente en la esfera de la producción” (Grondona, 2011, p. 7).

Quizás una síntesis acerca del rol de lo social en el pensamiento de Frondizi, entonces, sea la que nos propone Laura Golbert, quien afirma que, respecto a las políticas sociales, de beneficencia y de lucha contra la pobreza,

“las ideas que animaban a Frondizi no favorecían la inclusión de estas cuestiones en la agenda del gobierno. Apostaba a que el crecimiento de la economía, al garantizar puestos de trabajo y mejoras en el salario, hacía innecesario diseñar acciones destinadas a asegurar el bienestar de los más vulnerables. Su política en el campo asistencial se puede caracterizar, entonces, como una política por default” (Golbert, 2008, p. 32).

Todavía en un contexto en el que la retórica neoliberal es incipiente, lo que hace el desarrollismo es incorporar algunos de sus elementos en su argumentación, en particular en la necesidad de garantizar determinado orden económico en desmedro de reclamos políticos y sociales de los sectores subalternos. Así, si frente a los discursos hegemónicos de la Argentina anterior (y también posterior) el

desarrollismo había sido (y será) visto como una experiencia más contemplativa de las demandas de los sectores populares, frente a los debates de su propia época este es entendido como un discurso reaccionario –que nos permite volver a la mencionada frase de Cavarozzi-, donde precisamente la justificación se alimenta del nuevo arsenal discursivo de la economía social de mercado y el neoliberalismo.

6.3 – Desarrollo, desarrollismo amplio, desarrollismo estrecho

Como hemos visto, el pensamiento desarrollista engloba en sí mismo una época de fuertes conflictos y tensiones sociales, lo que lo lleva a incorporar elementos propios de diferentes influencias. En este marco, encontramos que el propio planteo del programa desarrollista está sujeto a incontables contradicciones, propias de la pretensión de avanzar hacia el desarrollo pretendiendo superar las limitaciones de un capitalismo periférico a partir de una profundización de esta condición.

Así, se busca que la Argentina se encamine hacia la industrialización pesada con la colaboración del capital extranjero como medio para romper la restricción externa y que el país se libere, justamente, del mismo capital extranjero al tiempo que se reclama un Estado presente para encaminar las transformaciones que por sí solas serían imposibles pero, al mismo tiempo, se propone su retirada ante determinados reclamos sociales -lo que lleva, por ejemplo, a Jacob Goransky a pensar al desarrollismo como “ideología del neocolonialismo” (Goransky, 1974, p. 153)-. Además, se da pie a los principios de la justicia social pero no se legitiman los procesos mediante los cuales los derechos sociales han de ser conquistados. En síntesis, se busca un desarrollo económico que no atraviese el conflicto político, dado que no se lo entiende a este como constitutivo de las transformaciones económicas.

Hemos intentado dar cuenta de los consensos sociales mayoritarios presentes en el país durante un período que no se caracterizó particularmente por registrar estabilidad política y económica. En líneas generales, hemos encontrado que el desarrollo económico como objetivo era una categoría compartida, y que la profundización de la industrialización parecía ser una condición necesaria del mismo. Al mismo tiempo, ya sea por ausencia de una clase dominante industrial que pueda ejercer indiscutidamente su hegemonía, por la presencia de proyectos de planificación o tan sólo para asegurar los aranceles necesarios para proteger a la industria, el binomio desarrollo – industrialización pasó a estar decisivamente acompañado por la intervención estatal.

Al mismo tiempo, la industria necesita trabajadores con capacidad de consumo, lo que da lugar a un fuerte crecimiento político de las organizaciones

sindicales. De allí, el conflicto distributivo no será sólo entre facciones de las clases dominantes sino también respecto a la distribución del excedente social entre empresarios y trabajadores. Los derechos sociales operan, en este sentido, tanto como necesidad del capital que vende en el mercado interno para realizar sus ganancias como en términos de conquistas gremiales, con lo que por una doble vía se convierten en legítimos.

De este modo, si bien quienes detentan el gobierno no levantarán explícitamente la bandera por considerarla demasiado asociada al peronismo, la justicia social será un elemento central de lo que podemos entender por legítimo en la Argentina del período. Sin embargo, en la práctica concreta del gobierno el desarrollismo –y aquí Frondizi vuelve a la escena- se vio forzado a interponer procedimientos completamente ajenos al discurso que pregonara anteriormente, y es allí donde encontramos la primera experiencia del arte de gobierno neoliberal en la Argentina (o primer arribo, en los términos de Grondona), de acuerdo con la conceptualización del mismo que extraemos de Foucault, aun sin imponerse como lenguaje hegemónico.

Capítulo 7

Los derechos de la seguridad social en el constitucionalismo social argentino

7.1 – La legitimación de los derechos sociales en Occidente

La reforma constitucional llevada a cabo en 1957 en la Argentina es recordada, sobre todo, por la incorporación del artículo 14 bis a la vieja Constitución liberal de 1853, y no tanto por la ratificación de la decisión del gobierno de facto que derrocó a Juan Domingo Perón en 1955 de anular la Constitución de 1949. Sin embargo, si pasamos de la dimensión de lo legal a la de lo legítimo podemos seguir a Waldo Ansaldi cuando afirma que la reforma de 1957 muestra que la derogación de la Constitución de 1949 no pudo impedir el reconocimiento de la ciudadanía social con igual rango que los derechos civiles y políticos (Ansaldi, 1998, p. 19), lo cual da cuenta del grado de legitimidad alcanzado por los derechos sociales.

En este sentido, ambas constituciones, con sus diferencias, pueden insertarse en lo que ha dado en entenderse como el constitucionalismo social, es decir, la garantía de los derechos sociales y económicos en las constituciones nacionales de los países occidentales, la cual vendría a ser la consagración normativa de los principios de la ciudadanía social como categoría más amplia que la ciudadanía civil y política.

El constitucionalismo social empieza a ser la expresión, en términos jurídicos, de un proceso de incorporación de lo social como problema político, que ya hemos introducido en el capítulo 2. Tal como lo afirma Nikolas Rose,

“durante las primeras décadas del siglo veinte los políticos [...] se vieron forzados a aceptar que, al menos en algunos de sus aspectos, el gobierno de este dominio social debía ser añadido a las responsabilidades del aparato político y de sus oficiales” (Rose, 2007, p. 115).

Entonces,

“las fuerzas políticas articularían sus demandas al Estado en nombre de lo social; la nación debería ser gobernada en nombre de los intereses de la protección social, la justicia social, los derechos sociales y la solidaridad social” (Rose, 2007, p. 115).

Ya a partir del fin de la primera guerra mundial empiezan a aparecer, a nivel mundial, ejemplos de ciudadanía social consagrada constitucionalmente, como es en el caso de la Constitución de México de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 1919 y la Constitución de la Segunda República Española de 1931. Estas tres, sin embargo, no se conciben como meras reformas o actualizaciones de las cartas orgánicas existentes sino, por el contrario, como consagraciones de importantes cambios en los regímenes políticos. En este sentido, la constitucionalización de los derechos sociales ejerce un rol de reivindicación política en cada uno de los contextos en cuestión.

Sin embargo, el fin de la segunda guerra mundial amplía los alcances de este fenómeno, al incorporarse los derechos sociales en las constituciones de Francia y Brasil (1946), Suiza y Bolivia (1947) e Italia (1948), entre otros. En muchos casos, ahora sí la consagración de derechos sociales se presentó como parte de una actualización constitucional que no implicaba un cambio de régimen político. Aquí sí, entonces, se hizo posible una retórica institucional que permitió pensar a los derechos sociales como continuaciones de los derechos civiles y políticos que habían sido reconocidos con anterioridad. Por ello es que es en la segunda posguerra cuando encontramos la principal expansión de este fenómeno y la más precisa acepción de los derechos sociales en tanto derechos legítimos, por lo menos en los términos en los que esto ha sido introducido en el capítulo 2.

De acuerdo con Elina Mecle Armñana, el constitucionalismo social consistió en

“un movimiento que en los países de occidente expresó y cristalizó categóricamente una ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista en general, de la crisis a nivel mundial en particular, y de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas” (Mecle Armñana, 2001, p. 38).

Ya se habían difundido y debatido en el mundo los informes presentados por el político liberal William Beveridge al parlamento británico en 1942 y 1944, señalando la necesidad de mínimos sociales garantizados por el Estado más allá de las contribuciones individuales. Por otro lado, la consagración de los derechos sociales reconoce un nuevo hito a partir de su inclusión como artículos 22 a 26 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada por la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948. Años más tarde, hacia 1966, encontrarán estos su lugar en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también redactado en la ONU pero incluyendo la necesidad de la ratificación de cada país.

También cabe resaltar el trato que se le dio a la seguridad social en las conferencias internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), integrada por representantes sindicales, empresariales y gubernamentales, de las cuales surgían convenios y recomendaciones luego ratificadas por los distintos países. En particular interesa la categoría de norma mínima de la seguridad social planteada en el convenio n° 102 de 1952, que establece requisitos básicos de protección en múltiples áreas de la seguridad social¹. En la década del sesenta encontraremos convenios referidos a instituciones específicas de la seguridad social, como por ejemplo el n° 128 de 1967 sobre pensiones a la vejez y a la invalidez². La OIT como institución promotora de derechos sociales es parte, entonces, de un sistema internacional que empezaba a promover la consagración de los mismos³.

Asimismo, entendemos que en el período en el que se circunscribe este trabajo las concepciones mayoritarias en el Occidente capitalista acerca de los derechos sociales iban desde posiciones más propias de la idea de ciudadanía social, como aquellas esbozadas por Thomas Marshall, hasta las de corte más minimalista, como las del propio Beveridge⁴. El primero de ellos entendía como derechos sociales a

“todo el rango, desde el derecho al módico bienestar económico hasta el derecho a participar completamente en la herencia social y vivir una vida civilizada de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 1950, pág. 30).

El segundo, en cambio, sentenciaba en su primer informe que la seguridad social sólo debía cubrir los mínimos necesarios para la subsistencia, no limitando la previsión y responsabilidad individual o familiar, más allá de reconocer, a diferencia del primero, la importancia de que esta protección básica sea universal y garantizada por el Estado⁵.

1 En el sistema previsional, por ejemplo, se establece la cobertura de “la supervivencia más allá de una edad prescrita”, Convenio OIT N° 102, 1952, Art. 25. Este convenio, sin embargo, no fue ratificado por la Argentina. Sí ratificó el país el Convenio OIT N° 35 y el Convenio OIT N° 36, del año 1933, sobre la protección a la vejez de determinados conjuntos de trabajadores, en febrero de 1955, durante el gobierno de Perón. Estos convenios reconocen la autonomía de las cajas y establecen la necesidad de su separación respecto al presupuesto público, y no incorporan, más allá del término “seguro obligatorio” mandatos de cobertura no contributiva a la vejez desamparada.

2 La Argentina tampoco ratificó este convenio. Aquí se corrigen aspectos de los convenios 35 y 36 y se incorporan las prestaciones no contributivas (Convenio OIT N° 128, 1967, Art. 31).

3 Acerca de los convenios de la OIT y su recepción en América Latina, ver Mesa Lago, 2004, págs. 11 – 13.

4 El significado histórico de las obras de estos dos autores, y los debates políticos y académicos que han suscitado, también han sido ya trabajados y debatidos en el capítulo 2.

5 Ver Beveridge, 1942, Arts. 8 y 9.

Por supuesto, lejos estamos de pensar en un mundo sin conflictos a raíz de estas garantías de derechos sociales. El mayor poder de la clase trabajadora –y, sobre todo, de sus organizaciones gremiales– contribuyó a que el desarrollo de los Estados de bienestar transite, en todos los casos, caminos sumamente conflictivos, precisamente porque lo que estaba en disputa era, entre otras cosas, parte del excedente generado en sistemas de producción que habían incrementado enormemente su productividad.

Naturalmente, no podemos autonomizar este proceso de las transformaciones de las economías capitalistas en la segunda posguerra que introdujimos en el capítulo 5. En un contexto de mayor intervención estatal y mayor regulación, la garantía legal de derechos sociales se entiende como una faceta adicional de la nueva normativa de las economías capitalistas. De acuerdo con Susana Ramella, esto puede pensarse como un consenso acerca de que “la salud, bienestar y dignificación del trabajador eran demasiado importantes para el crecimiento económico, como para dejarlos librados a la ley de la oferta y la demanda” (Ramella, 2011, pág. 113).

Sin embargo, lo que más interesa aquí –y de allí el título del presente acápite– no es la dimensión de lo legal sino la de lo legítimo. En este sentido, nos permitimos presentar el camino de la consagración de los derechos económicos y sociales en paralelo a un proceso de legitimación de los mismos. Y el concepto clave aquí, siguiendo nuevamente a Rose, es el de solidaridad.

“Lo social, más allá de todas sus estratificaciones y sus variaciones, fue imaginado como un espacio unitario, territorializado a través de una nación. Correlativamente, el gobierno, desde el punto de vista de lo social, postuló una única matriz de solidaridad, una relación entre una sociedad orgánicamente interconectada y todos los individuos contenidos en su seno, partiendo de una forma político-ética de la noción de ciudadanía social” (Rose, 2007, p. 120).

La legitimación, a su vez, se ejerció a través de distintas prácticas que, de acuerdo con Rose, ensamblaron lo social. Estas

“conllevaron proyectos de identificación: [...] contenían en su seno una imagen y una meta del ciudadano socialmente identificado, la persona que, por encima de todo, se entendía a sí misma como parte de una única sociedad nacional integrada” (Rose, 2007, p. 121).

De este modo nos permitimos mostrar que el proceso mediante el cual los derechos sociales se fueron incorporando a los textos constitucionales de los países occidentales se corresponde, al mismo tiempo, con un marco de ideas

que, en línea con lo presentado en el capítulo 5, arroja un manto de legitimidad social sobre estas garantías y se construye a partir de las ideas de solidaridad, identificación, espacio nacional y ciudadanía. Esta legitimidad, precisamente, entrará en conflicto años más tarde, cuando en línea con las transformaciones de la economía y la política pasen estos derechos a ser fuertemente cuestionados, en el marco del avance de las ideas neoliberales, las cuales, como ya mostramos, empiezan a carretear durante el período que aquí estamos estudiando.

7.2 – La experiencia de la Constitución peronista de 1949

La necesidad de reformar integralmente la Constitución argentina, que ya tenía casi cien años y sólo había sido modificada en medidas menores, fue planteada por el presidente Juan Domingo Perón en mayo de 1948 y presentada como propuesta formal en enero del año siguiente. Gran parte del debate en torno a la reforma constitucional giró alrededor de la incorporación de la reelección indefinida del vicepresidente y el presidente, lo cual permitió a Perón ser reelecto en las elecciones de 1951. Sin embargo, la nueva Constitución peronista incorporó profundas transformaciones respecto al viejo texto de 1853, incorporando no sólo los ya referidos derechos sociales sino también un marco doctrinario y de principios asociado a las transformaciones que el peronismo venía imprimiéndole a la sociedad argentina, tales como, por ejemplo, la propiedad estatal de los recursos del subsuelo o de los servicios públicos. Finalmente, esta sería aprobada el 16 de marzo de 1949.

De acuerdo con el miembro informante de la mayoría peronista en la convención constituyente, Arturo Sampay,

“la experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas. Si se sume al hombre en la miseria, le resulta muy difícil la virtud, y si no cuenta con una economía estable que le dé seguridad para el mañana y confianza en el porvenir —el derecho a la seguridad social, como ahora se llama—, pierde todo estímulo para ocuparse en la vida pública y está obligado a someterse a la voluntad de quien es económicamente más fuerte, con lo que resulta relegado al margen de la vida social”⁶.

6 Expresado en la asamblea constituyente de 1949. Disponible en Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente / Año 1949, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 274.

De este modo, se entiende que los derechos civiles y políticos han de complementarse con los sociales y económicos, en la medida en que la seguridad económica habría de ser una llave para la ciudadanía política, en tanto la miseria económica implicaría la imposibilidad del ejercicio mismo de la política.

Leemos en la Constitución de 1949, por ejemplo, que

“el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua”⁷.

Por otro lado, en lo que refiere específicamente al sistema previsional encontramos que

“todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados”⁸.

Es decir, aun sin reconocerse la previsión social como responsabilidad primaria del Estado, se deposita en la sociedad la obligación de proveer de protección a los individuos disminuidos y en el Estado la de hacerlo en segunda instancia, lo cual implica un reconocimiento mayor de la legitimidad de los derechos sociales. Incluso, Albert Noguera Fernández sostiene que hay un especial énfasis en no hacer responsable al Estado por las carencias de derechos, sino a la sociedad en su conjunto, lo que lo lleva a definir el reconocimiento de derechos sociales como tímido (Noguera Fernández, 2010, pág. 131).

De acuerdo nuevamente con Mecle Armíñana, la consagración de derechos sociales en la Constitución de 1949 consiste en “la inclusión de novísimos derechos como la declaración de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura” (Mecle Armíñana, 2001, p. 37). Este listado ya se encontraba presente en la conformación del Instituto Nacional de Previsión Social, creado por Perón en 1944 durante el gobierno de facto que lo tuvo como subsecretario de trabajo y previsión (Golbert y Roca, 2010, pág. 37) y estos derechos ya habían sido proclamados públicamente por Perón en febrero de 1947, en una alocución que, en línea con las afirmaciones posteriores de Sampay,

7 Constitución Nacional de 1949, Art. 33, inciso 1.7.

8 Constitución Nacional de 1949, Art. 33, inciso 3.1.

daría cuenta de la necesidad de los mismos incluso como condición de posibilidad de la república y la democracia⁹. En palabras nuevamente de Sampay,

“los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna del hombre y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares”¹⁰.

Incluso, siguiendo a Pablo Ramella, quien fuera convencional constituyente en 1949 por la provincia de San Juan, encontramos las referencias, en las alocuciones de los convencionales peronistas, a que los derechos que se definen como propios de los trabajadores han de tener alcance en toda la población, lo que constituye un grado de universalismo que excede la posibilidad de pesar a los derechos como conquistas particulares (Ramella, 1954, págs. 195 - 196). Esto se refuerza al afirmar el propio Ramella, en referencia a los argumentos de otras alocuciones, que “la declaración de los derechos del trabajador es la síntesis de la nueva conciencia social que rige la vida pública y privada del país” (Ramella, 1954, pág. 196). Una concepción similar es la que podríamos encontrar en Ansaldi, quien entiende que la Constitución de 1949 marca en el país “el desiderátum de los derechos sociales” (Ansaldi, 1998, p. 19). Podemos sostener entonces que a partir de este proceso la legislación argentina

“incorporó a los derechos individuales de la persona humana las coberturas y seguridades necesarias que deberían ser brindadas por el Estado para paliar las contingencias de la enfermedad, la vejez, la muerte y la disminución o falta de actividad industrial o laboral en general, exigiendo al Estado un tratamiento que proteja al débil y asegurándole un desarrollo igualitario y equitativo que promueva la dignidad humana” (Mecle Armiñana, 2001, p. 39).

Mario Rapoport, por su parte, entiende que

“las reformas aprobadas por la convención reformadora convalidaron las nuevas concepciones políticas, económicas y sociales acerca del Estado, [...donde...] los nuevos preceptos constitucionales impulsaban la redistribución de la riqueza a favor de los sectores asalariados,

9 Ver Ramella, 1954, págs. 193 - 194.

10 Expresado en la asamblea constituyente de 1949. Disponible en Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente / Año 1949, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 274.

a quienes se le reconocía, asimismo, una importante gravitación en las empresas y en el propio Estado” (Rapoport, 2012, p. 317).

De acuerdo con Susana Ramella,

“el Estado no sólo debía reconocer la independencia jurídica del individuo sino que debía establecer un mínimo de condiciones necesarias para asegurar la independencia social” (Ramella, 2007, pág. 310).

De este modo, encontramos como fundamento de la reforma constitucional de 1949 una clara referencia a la trilogía peronista: independencia económica, soberanía política y justicia social. El elemento social puede encontrarse en palabras del propio Perón, quien afirmara en septiembre de 1948 que

“en lo social buscamos: asegurar para nuestro pueblo un régimen social justo y humano; donde la cooperación reemplace a la lucha; donde no haya réprobos ni elegidos; donde cada hombre que trabaja reciba un beneficio proporcional a la riqueza que promueve; donde todos tengan un porvenir asegurado; donde la sociedad no se desentienda egoísta del viejo ni del incapacitado y donde la fraternidad, la generosidad y el amor presidan las relaciones entre todos los argentinos”¹¹.

Intentando ubicar al peronismo en un marco de ideas que supere el alcance meramente nacional, Mecle Armiñana sostiene que

“el fundamento ideológico de la reforma del ‘49 en Argentina será lo que conocemos como justicia social, entendida históricamente como la práctica político-social de lo que se llamó el Estado benefactor, el cual deberá su desarrollo al creciente proceso de acumulación capitalista y a las demandas de los trabajadores” (Mecle Armiñana, 2001, p. 40).

En este sentido, lo que encontramos es que la reforma constitucional expresa con claridad, más allá de las particularidades eminentemente políticas del fenómeno peronista –o, como lo entiende Rapoport, “el núcleo del programa político del peronismo (Rapoport, 2012, p. 318)- las nuevas relaciones de poder en la sociedad argentina, signadas, como ya hemos mencionado a nivel global, por el crecimiento de la industria y, con ella, del movimiento obrero. De

11 Perón, Juan Domingo (1948), “Discurso sobre la reforma constitucional”, 3 de septiembre de 1948. Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la República. Disponible en Altamirano, 2001, pág. 115.

hecho, Mecle Armifiñana muestra también que la cantidad de establecimientos industriales se duplicó durante la primera presidencia de Perón al tiempo que el salario real aumentó en un 50 por ciento sólo durante los primeros cuatro años del gobierno peronista (Mecle Armifiñana, 2001, pp. 40 - 41).

La particularidad de la Constitución de 1949 es que los derechos sociales aparecen en dos lugares distintos. Por un lado, se los encuentra como derechos individuales del trabajador, la ancianidad, la familia y la educación en el artículo 37, pero también como fundamento en los tres artículos siguientes, donde se reconoce, ante todo, la función social de la propiedad y el capital. Precisamente, la función social que ha de tener la propiedad privada es la garantía de los derechos sociales, “conforme a los principios de la justicia social”¹².

Los derechos sociales en la Constitución de 1949 se inscriben en un conjunto más amplio de reformas jurídicas, que refiere a las proclamas transformadoras de la Argentina peronista. En este sentido, incorporan tanto los consensos acerca de la necesidad de la consagración de los mismos como los disensos que existían respecto a las citadas proclamas. Lo más interesante, entonces, es estudiar cómo sobreviven cuando el peronismo es derrocado y sus proclamas son reprimidas, lo que permite dar cuenta, nuevamente, del grado de consenso que estos habían alcanzado en el país.

7.3 – La reforma constitucional de 1957

Como parte de la ofensiva contra el peronismo que se desató a partir del golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, el gobierno militar decidió derogar la Constitución de 1949 con la promesa de una convocatoria a una nueva asamblea constituyente, la cual se realizaría finalmente en 1957, durante el gobierno de facto, y estaría compuesta por convencionales surgidos de un sufragio en el cual la participación del peronismo estuvo proscripta. La mayoría de los constituyentes electos pertenecía a las dos ramas en las que estaba dividida la Unión Cívica Radical, de las cuales la vencedora fue la UCR del Pueblo, que defendía, junto a otras fuerzas políticas, la realización de una convención constituyente aun bajo la convocatoria de un gobierno de facto –en oposición a la UCR Intransigente, que reclamaba su ilegitimidad-. De cualquier manera, el voto en blanco –mayoritariamente peronista- superó en cantidad de sufragios al partido vencedor. Acontecidas las elecciones en julio, la convención sesionó entre agosto y noviembre de 1957 y terminó súbitamente por falta de quórum debido al abandono de las bancas de parte de los convencionales conservadores.

12 Constitución Nacional de 1949, Art. 40.

En líneas generales, la reforma de 1957 convalidó la anulación de la constitución peronista y reinstaló la vigencia de la carta magna de 1853, con el agregado del artículo 14 bis, que consiste precisamente en la consagración de los derechos sociales, dentro de los cuales se incluyen los de la seguridad social:

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna*”¹³ (la cursiva es propia).

La retirada de parte de los convencionales que ocasionó la falta de quórum y la clausura abrupta de la asamblea constituyente hizo que las reformas propuestas en otros ámbitos quedaran truncas, y que sólo se convalidara la de los derechos sociales. Sin embargo, resulta llamativo que estos hayan sido incluidos en el primer lugar de la agenda constituyente, incluso con prioridad a otros potenciales debates como la forma de gobierno, el régimen representativo o la organización económica. Esto da cuenta de la relevancia de los derechos sociales en aquel momento y del reconocimiento claro de su ausencia en la carta magna de 1853, más allá de que la mayoría de los constituyentes de 1957 manifestaran su homenaje a sus homónimos de aquel año.

El porqué de la prioridad de los derechos sociales gira desde quienes sostenían la necesidad de actualizar la carta magna reconociendo los nuevos derechos y quienes planteaban que era necesaria su sanción para garantizar la paz social en

13 Constitución Nacional de 1957, Art. 14 bis.

el país, más allá de no estar convencidos de la necesidad de su sanción. Es decir, no había oposición a su reconocimiento constitucional ni tampoco a su puesta en práctica, en todo caso sólo se reclamaba la futilidad de la primera de ellas. Este consenso es celebrado, por ejemplo, por el convencional Ricardo Lavalle, miembro informante de la comisión redactora del proyecto de reforma constitucional, al presentar a la asamblea constituyente el dictamen de la comisión:

“que a nadie sorprenda la prolija enumeración de derechos que se hace en el artículo proyectado por la comisión redactora y que ha de seguir al actual artículo 14. Ello es una nota común en el movimiento constitucional de esta posguerra. Es una resultante del avance de corrientes del pensamiento que se convierten en postulación que supera rótulos y divisiones partidarias y como bien se ha señalado sobrepasan enormemente las disputas de escuelas”¹⁴.

La segunda postura señalada es la que expresa, por ejemplo, el convencional demócrata cristiano Juan Lewis:

“coincidimos en que el primer asunto a tratar debe ser el de los derechos sociales; comprendemos las razones que existen para ello –razones psicológicas, razones de pacificación, según se ha dicho- y las compartimos. Sabemos que no es indispensable que estos asuntos tengan estado constitucional a fin de que logren realidad en la práctica. Igualmente, sabemos que por vía de la legislación común es posible darles esa realidad. Pero, evidentemente, hay un estado psicológico de necesidad en nuestro pueblo –tenemos que ir en paz a las elecciones-, y en aras de eso lo hemos puesto en primer lugar”¹⁵.

Quizás la demostración más cabal del consenso acerca de los derechos sociales lo muestre la imposibilidad de plantear su rechazo por parte de los sectores más conservadores, que simplemente se limitan a reclamar que el Estado no intervenga demasiado y no atosigue la libertad individual, tal como lo expresa el convencional Luis María Otero Monsegur, del Partido Cívico Independiente –que había sido fundado por el ya mencionado Álvaro Alsogaray-, quien afirma que

14 Expresado por el convencional Ricardo Lavalle el 16 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 1060.

15 Expresado por el convencional Juan Lewis el 15 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 772.

“el hombre debe ser protegido, que los débiles deben ser protegidos, pero no como incapaces bajo el signo del tutelaje ni sacrificando su libertad. Entendemos que el Estado debe, por encima de todo, mantener la libertad y la dignidad del hombre. La seguridad social debe consistir en hacer participar en bien del progreso económico a todas las categorías de la colectividad y asegurar al menos pudiente lo necesario en cada circunstancia de la vida”¹⁶.

Por otro lado, esta nueva carta magna elimina todo viso de función social de la propiedad –no sin haberse debatido ese concepto, el cual estaba presente en diversos anteproyectos que no llegaron a tratarse-, pero reconoce la protección de los derechos sociales, los cuales se entienden como derechos individuales de los ciudadanos, y en la mayoría de los casos reducidos a la lógica de los derechos del trabajo. Incluso, en algunos de los anteproyectos el término “derechos sociales” es reemplazado por “derechos del trabajo”, como por ejemplo en el que presenta el convencional Luis Jaureguiberry, quien afirma que

“en este proyecto lo social no se antepone ni contradice a lo individual, no sólo comprende tanto lo individual como lo colectivo sino que se le da un alcance general en el que están involucrados tanto el Estado como los particulares”¹⁷.

En este sentido, se busca apropiarse la noción de justicia social pero despegándola del espectro político peronista. De acuerdo con Emilio Mignone,

“se trata [...] de un vasto programa de derechos y garantías de carácter social y económico, encuadrado en la concepción del Estado de bienestar entonces en boga, derivado de la larga lucha de los sindicatos y los partidos socialdemócratas, de la doctrina socialcristiana y de la economía keynesiana” (Mignone, 2003, p. 57).

De este modo, vemos que los marcos ideológicos de las dos constituciones, en lo que refiere a los derechos sociales, son bastante similares. Precisamente, el de que en dos contextos políticos antagónicos se reconozca con la misma vehemencia la vigencia de estos derechos nos permite reconocer que la legitimidad de los

16 Expresado por el convencional Luis María Otero Monsegur el 17 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, págs. 1152 – 1153.

17 Fundamentos del proyecto de artículo constitucional presentado por Luis Jaureguiberry. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 963.

mismos trasciende las configuraciones políticas y, por ende, en los términos de Foucault que presentamos en el primer capítulo, forma parte del régimen de veridicción del período. Incluso la misma idea de justicia social, bandera sustantiva del peronismo, es reivindicada por los convencionales de 1957. El ya mencionado Luis Jaureguiberry, al presentar el proyecto de la subcomisión de derechos sociales ante el pleno de la convención, afirma que

“nosotros propiciamos la idea de justicia social para todos; para el Estado y para los particulares, no como privilegio de clase ni posición de gobierno, sino como una conquista irrenunciable para todos los argentinos”¹⁸.

Esta idea de un consenso como clima de época se hace más evidente si establecemos una comparación con debates de otras décadas. Por ejemplo, durante 1903, en el debate que dio lugar a la ley que creó la caja de jubilaciones para funcionarios públicos el diputado Juan Antonio Argerich llegó a afirmar lo siguiente:

“soy enemigo de toda ley de pensiones y jubilaciones y hasta creo que estas leyes de montepío no dan resultado: se sustituyen en cierto modo a la voluntad del individuo. Conozco perfectamente bien los daños que todo esto ocasiona al servicio público y no creo en la eficacia de una ley de esta naturaleza”¹⁹.

Ciertamente, ninguna afirmación similar a esta fue escuchada en la convención de 1957, lo que permite dar cuenta, precisamente, de que la legitimidad de los derechos sociales era un consenso generalizado. Más aun, Noguera Fernández sostiene que en la Constitución de 1957 sí se verifica un reconocimiento de la responsabilidad del Estado como garante de los derechos sociales, con lo que allí sí se puede hablar de “un reconocimiento pleno de los derechos sociales en el constitucionalismo argentino” (Noguera Fernández, 2010, pág. 132). Sin embargo, volviendo a Mignone,

“el texto reproducido, de tipo declarativo y no operativo, avanza sin mayores precauciones en la asunción de compromisos sociales de difícil cumplimiento y sin vinculación alguna con las políticas económicas y las reales posibilidades del país” (Mignone, 2003, p. 58).

18 Expresado por el convencional Luis Jaureguiberry el 21 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 1221.

19 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 13 de julio de 1903. En la versión taquigráfica, pág. 283.

Esto conlleva que algunos de los objetivos propuestos no plantearan sus condiciones de viabilidad y, por lo tanto, “la mayoría de esas disposiciones no fueron llevadas a la práctica ni dieron lugar a leyes programáticas o se convirtieron en meras expresiones formales, sin vigencia efectiva” (Mignone, 2003, p. 58). Una visión incluso un tanto más crítica es la que propone Susana Ramella cuando afirma que el artículo 14 bis “está destinado solamente a otorgar garantías al trabajador” (Ramella, 2011, pág. 96), no preocupándose por la consagración de un derecho al trabajo que tenga carácter efectivamente social.

Por otro lado, tanto en el análisis de Meche Armifiñana de la Constitución de 1949 como en el de Mignone de la de 1957 encontramos una clara referencia a la lucha sindical como fuente de estos derechos. Esto da cuenta de que los procesos que llevaron al empoderamiento de la clase obrera no se reducen a la política peronista –más allá de que la identificación de las mayorías sindicales con el peronismo será central para entender este poder²⁰–, sino que refieren sobre todo al ya citado crecimiento de la industria, que se prolongó mucho más allá de septiembre de 1955. Sin ir más lejos, en la Constitución de 1957 encontramos parte de lo que Carlos Altamirano refirió como la búsqueda, por parte del gobierno de facto, de “retornar al orden constitucional, sin ignorar a esas masas trabajadoras que Perón había incorporado a la arena política. Se quería emanciparlas del líder derrocado” (Altamirano, 1998, p. 77). Mignone incluso sostiene que la convocatoria a la convención constituyente fue una respuesta de los militares ante los “efectos negativos en las masas obreras y desposeídas de la anulación del texto constitucional de 1949” (Mignone, 2003, pp. 57 - 58).

Entonces, entre la legitimidad que habrían cobrado los derechos sociales y la estrategia política del gobierno provisional es que la legislación argentina encuentra su segundo capítulo de constitucionalismo social, mucho más restringido que en el caso anterior pero, a la vez, dando cuenta de un consenso al respecto muchísimo mayor.

7.4 – La seguridad social en la Constitución de 1957

La inclusión de la seguridad social dentro de los derechos sociales no es un aspecto que sorprenda. Sin embargo sí nos resulta relevante preguntarnos acerca de las razones por las cuales se erige tal consenso. Por ejemplo, en uno de los tantos proyectos presentados por el Partido Socialista en la convención constituyente leemos que se propone que la Constitución reconozca como derecho humano un

20 Al respecto, ver James, 1990 y Basualdo, 2010.

“seguro social que ampare: a la niñez, a los enfermos, a los insanos, a los inválidos, a los ancianos, a los deudos por muerte del sostén de familia y a todos los habitantes que carezcan de recursos propios y sean incapaces de trabajar”²¹.

También se propone reconocer como derecho humano a una “política social del Estado (nacional, provincial y municipal), para asegurar la vivienda, la alimentación y el vestido a todos los habitantes que no puedan proveérselos por sí mismos”²². Es decir, el Partido Socialista, minoritario en la convención, propone en uno de sus proyectos una fórmula universalista de la protección social, que parece asemejarse al planteo de Beveridge que introdujéramos hace algunas páginas, en la medida en que el acceso a los beneficios estaría garantizado a todos a condición de que se demuestre la insuficiencia de recursos para el propio sostén. Esta postura que sostiene la necesidad de que el Estado garantice estándares vitales mínimos aparece reforzada en otro anteproyecto presentado, en este caso por parte del convencional de la UCRP Raúl Edgardo Riva, quien propuso establecer que

“es obligación del Estado asegurar a toda persona como miembro de la sociedad el goce de un mínimo de bienestar económico que le permita una existencia digna del ser humano y satisfacer sus necesidades primordiales, de alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica”²³.

Si leemos cómo quedó finalmente redactado el artículo 14 bis encontramos que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social”, lo cual implica una novedad respecto al fragmentario sistema existente y podría permitirnos asociar el texto constitucional a una cobertura de la seguridad social de tipo universal o no contributivo, tal como se proponía en los referidos anteproyectos.

Sin embargo, en la misma redacción final encontramos que los seguros sociales estarán “a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado”, es decir, no bajo responsabilidad directa de los organismos estatales. El énfasis en la autonomía financiera y económica fue llevado a la convención por los convencionales demócratas cristianos, que incluso habían presentado un

21 Proyecto de texto constitucional presentado por convencionales del Partido Socialista. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 470.

22 *Ibíd.*, pág. 470.

23 Proyecto de texto constitucional presentado por Raúl Edgardo Riva. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 839.

anteproyecto en el que el derecho a la seguridad social prácticamente se restringía a la autonomía de las cajas²⁴. Aquí podríamos ver una de las contradicciones que, según Mignone, vuelven difícilmente aplicable al artículo 14 bis de la Constitución de 1957.

Una figura que vale incorporar al debate es la de Mario Giordano Echegoyen, convencional representante de la UCRP que presentó un anteproyecto de artículo constitucional específico sobre seguridad social y luego ejerció como miembro informante en materia de seguridad social de la subcomisión de derechos sociales de la comisión redactora del texto constitucional²⁵. Interesante es notar, siguiendo a Susana Ramella, la preocupación spenceriana que mostraba Giordano Echegoyen acerca de la necesidad de encauzar el comportamiento social a partir de la organización e integración de sus miembros, con la seguridad social como uno de los caminos necesarios para acceder a tal fin. Ramella sostiene que el convencional sería partidario, en este sentido, de una eugenesia positiva (Ramella, 2011, págs. 106 - 109).

El artículo sobre seguridad social propuesto reviste la siguiente forma:

“todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar protegidos por la seguridad social, mediante el seguro social obligatorio autónomo cuyos beneficios alcancen también a la familia...”²⁶.

En este caso se hace explícito algo que en otros proyectos está más escondido y en otros directamente no está, que es la asociación de los derechos sociales con los derechos del trabajador. Giordano Echegoyen propone que se trabaje bajo la protección de la seguridad social, lo que claramente excluye de su beneficio a quienes no trabajan. Esto refuerza, en el plano de los derechos, la primacía de modelos de seguridad social contributivos que rechazaban la universalización, siquiera en los términos mínimos de la tradición de Beveridge.

Sin embargo, en los fundamentos del proyecto Giordano Echegoyen retoma de Beveridge la idea de una protección integral y el eslogan de la cobertura desde la cuna hasta el cementerio, pero lo hace proponiendo la forma de un seguro social obligatorio. Es decir, se arguye una lógica de protección social solidaria

24 Proyecto de texto constitucional presentado por el Partido Demócrata Cristiano. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 882.

25 Mario Giordano Echegoyen tendrá asimismo un rol protagónico en el debate de 1958 acerca de la ley de movilidad de haberes previsionales, el cual se desarrolla en el capítulo 8 de la presente tesis.

26 Proyecto de artículo constitucional presentado por Mario Giordano Echegoyen. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 960.

pero se la enmarca en una lógica íntegramente contributiva, y no se utilizan los términos “universal” o “ciudadanía”.

Según el convencional,

“el seguro social debe revestir el carácter de obligatorio y no voluntario, porque la previsión no puede ser personal, sino que debe considerar al hombre como parte del todo social. Por otra parte, el desconocimiento de los beneficios que pueda obtener en un futuro incierto, o la desaprensión para valorarlo, hace que algunos puedan considerar más importante ahorrar el costo de la contribución, si es voluntaria. Además, con la colaboración de todos, el seguro social alcanza el verdadero objetivo que persigue la seguridad social en sus múltiples y amplias manifestaciones de cubrir los riesgos siguiendo al individuo desde el momento de la concepción hasta más allá de la muerte”²⁷.

Si prestamos atención a la redacción que toma el artículo 14 bis de la Constitución de 1957 encontramos que los derechos de la seguridad social revisten un detalle que excede el alto nivel de abstracción con el que se plantean los mismos en otros decálogos similares, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Resulta interesante, entonces, pensar cuáles elementos de este detalle suponen la necesidad de una reforma del sistema de seguridad social y cuáles, en cambio, ratifican la conformación del régimen vigente. Esto se verificará particularmente sensible cuando introduzcamos, en la próxima sección, distintos proyectos de reforma integral de la seguridad social que toman su fundamento en el texto constitucional.

Por ejemplo, en el articulado final no aparece ninguna explicitación acerca del carácter contributivo o no contributivo de los regímenes de seguridad social (sólo la referencia a la no superposición de aportes), ni tampoco referencias al carácter universal o no del mismo. Tampoco encontramos que se explicita si, de acuerdo con las tipologías de regímenes previsionales que mostramos en el capítulo 2, los sistemas de seguridad social tendrán una lógica de capitalización individual o de reparto. Las alocuciones de Giordano Echegoyen, en tanto representante de la mayoría de la convención, refuerzan esta indeterminación al constituirse principios universalistas pero pensados en el marco de la clase trabajadora y bajo una lógica contributiva. El convencional afirma ser partidario de un financiamiento tripartito entre el Estado, los trabajadores y los empresarios²⁸, lo

27 Fundamentos del proyecto de artículo constitucional presentado por Mario Giordano Echegoyen. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 961.

28 *Ibid.*, pág. 1237.

cual da cuenta de la responsabilidad del primero pero, a la vez, reconoce la lógica contributiva como elemento articulador.

En lo que refiere específicamente al sistema previsional, tampoco queda claro si se busca mantener el esquema de múltiples cajas o si se pretende enhebrar un régimen unificado. La referencia en la redacción final del artículo 14 bis a entidades con autonomía financiera parece indicar una preferencia por la conservación del régimen vigente, reconociéndose en todo caso la capacidad interventora del Estado para garantizar el pago de los beneficios y el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, este elemento fue debatido en la convención, mostrando que la multiplicidad de cajas era un asunto cuestionado por diversos sectores en aquellos años. Sin ir más lejos, el propio Giordano Echegoyen afirma ser partidario, en su proyecto de artículo, de

“la unificación de las instituciones de seguridad social para evitar la anarquía existente en nuestro país, de las diversas leyes de previsión social, con beneficios distintos y cotizaciones diversas, que muestran la falta de organicidad en un problema de extraordinaria importancia”²⁹.

Sin embargo, esta unificación no se plantea alterando los principios de las cajas existentes, sino, por el contrario,

“unificando las diversas cajas, estudiando mediante cálculos actuariales exhaustivos las distintas prestaciones, sin aumento de los aportes actuales, pero estableciendo como condición ineludible que las cajas, al igual que el seguro social, deberán ser administradas por los propios interesados, con representación de los patronos y el Estado”³⁰.

La fórmula que propone Giordano Echegoyen es una organización mixta del sistema previsional, manteniéndose las cajas pero concentrándose su administración: “las cajas de jubilaciones argentinas necesitan la organización de los distintos sistemas, implantando una sola norma común para todas y centralizándolas en una sola entidad administrativa”³¹. Esto se conjuga, en el seno del debate, con la preocupación expresada por numerosos convencionales

29 Fundamentos del proyecto de artículo constitucional presentado por Mario Giordano Echegoyen. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 961.

30 Expresado por el convencional Mario Giordano Echegoyen el 21 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 1235.

31 *Ibid.*, pág. 1236.

acerca de la necesidad de mantener la autonomía de las cajas provinciales y de evitar que se subsuman a la órbita nacional.

Por otro lado, no deja de llamar la atención la referencia a la movilidad de los haberes, un asunto que se asocia a la escalada inflacionaria de la economía argentina en aquellos años. Al no establecerse ningún criterio sobre el cual habría de efectuarse la movilidad, el texto deja abierta la cuestión de la equidad en los beneficios.

El anteproyecto de Giordano Echegoyen, que es el que con mayor detalle se refiere a los distintos aspectos de la seguridad social, simplemente marca la necesidad de que las prestaciones se ajusten debido a la depreciación del signo monetario, pero no propone un mecanismo para hacerlo³². El anteproyecto que presenta el convencional Juan Naim, por el contrario, es más explícito y propone un ajuste de las jubilaciones “toda vez que se acuerden o concierten mejoras a los sueldos y/o jornales y toda otra clase de emolumentos que perciban los funcionarios, agentes o trabajadores en actividad”³³, anticipándose al debate de 1958 que presentamos en el siguiente capítulo.

Por último, también cabe resaltar la idea de integralidad que aparece por duplicado en el texto del artículo, lo cual parece llevarnos nuevamente a una lógica de protección universal. Sin embargo, la no definición de las dimensiones de esta integralidad hace que el efectivo ejercicio de una protección social universal se diluya.

En líneas generales, entonces, pareciera que la forma de la redacción del artículo 14 bis construye en abstracto una obligación de protección universal de derechos sociales pero, en lo concreto, no logra despegarse de la lógica vigente. Al mismo tiempo, tampoco logra salir de las urgencias coyunturales, ya que la movilidad de los haberes previsionales aparece como derecho consagrado constitucionalmente aun antes de establecerse siquiera la universalidad del acceso a los mismos.

De esta manera, vemos cómo los derechos de la seguridad social son consagrados constitucionalmente prácticamente en un clima de unanimidad. Sin embargo, la forma que toma el articulado, y sobre todo la falta de definición de criterios específicos, hará que la introducción de la seguridad social en el artículo 14 bis dé lugar a la apertura de múltiples debates. De hecho, además del artículo 14 bis se sancionará en la convención, en el artículo 67, inciso 11, el encargo al Congreso Nacional para que elabore un código de la seguridad social, con lo que

32 Fundamentos del proyecto de artículo constitucional presentado por Mario Giordano Echegoyen. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 961.

33 Proyecto de artículo constitucional presentado por Juan Naim. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 949.

la propia convención reconoció la necesidad de dejar abiertos ciertos debates. En los próximos capítulos mostramos de qué manera se suscitaron estos y cuáles fueron las ideas económicas que les dieron fundamento.

Capítulo 8

Ideas y debates en la sanción de la Ley 14.499 de 1958: el origen del 82 por ciento móvil¹

8.1 – La relevancia histórica de la Ley 14.499

La Ley 14.499 fue sancionada el día 27 de septiembre de 1958, poco antes de que culmine el período de sesiones ordinarias del primer año legislativo democrático luego de la dictadura de la autodenominada Revolución Libertadora. La citada ley se sancionó luego de un debate parlamentario que duró cerca de un mes y medio, período en el cual las cámaras legislativas sesionaron prácticamente de manera diaria y donde se debatieron, entre otras, las leyes de contratos petroleros, de estatutos docentes y de reforma de la educación superior. Tras intensas discusiones, se resolvió reformar el régimen previsional, manteniendo el esquema de múltiples cajas, pero asegurando una movilidad de haberes acorde a la variación de los salarios en actividad del mismo rubro en un guarismo del 82 por ciento.

Este capítulo pretende, en línea con los objetivos generales del libro, discutir qué ideas y teorías son las que motivaron la reforma en cuestión, la cual llevó al extremo la lógica de un sistema contributivo. De hecho, según Aldo Isuani esta ley elimina los efectos de la reforma “de cariz progresiva” que se habían establecido en 1954 a partir de la Ley 14.370, que contempló la inclusión de criterios adicionales al aporte para la determinación de los haberes (Isuani, 2008, p. 175). Comprender por qué una ley que elimina efectos progresivos es entendida en su momento como un acto de justicia es, entonces, una de las principales motivaciones de este capítulo.

La ley fue publicada en el boletín oficial el 17 de octubre de ese año pero recién fue reglamentada el 2 de julio de 1960. Como veremos en capítulos posteriores, poco tiempo después esta se volvió inaplicable, y finalmente fue derogada en diciembre de 1968 por la Ley 18.037, durante la dictadura de

1 Una versión preliminar de las investigaciones de archivo expuestas en este capítulo fue presentada en el Tercer Congreso Latinoamericano de Historia Económica / XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche, 23 al 27 de octubre de 2012, y publicada con el título “Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958”.

Onganía². Sin embargo, el legado histórico de esta norma es muy significativo, ya que el reclamo del 82 por ciento móvil va a constituirse en una consigna histórica de asociaciones sindicales y de jubilados. Incluso, en el año 2010 los partidos políticos de la oposición intentaron restituir esta normativa, pero fue vetada por el gobierno nacional. Sin embargo, entendemos que lo más relevante es que la legitimidad del 82 por ciento móvil en los términos de la Ley 14.499 ha sido reivindicada por innumerables fallos judiciales que le han reconocido los derechos de su percepción a jubilados y pensionados más allá de la no vigencia de la norma, lo que ha llevado a un desorden previsional que hasta hoy sigue dificultando la articulación de una política integrada y organizada de seguridad social.

8.2 - La preocupación por la inflación y los debates sobre el régimen previsional

El día 14 de agosto de 1958 se abrió en el plenario de la Cámara de Diputados la primera sesión para tratar lo que sería, luego, la ley de movilidad jubilatoria que habría de reconocer el derecho de los jubilados a percibir, como haber, el 82 por ciento del salario del mismo rubro en actividad. Las crónicas de los diarios dan cuenta de la presencia de numerosos jubilados en la plaza adyacente al parlamento reclamando por un incremento de haberes, siendo el detonante de la manifestación el persistente incremento del costo de vida, que reducía significativamente el poder de compra de los haberes previsionales. De hecho, los debates sobre el desempeño económico nacional eran de carácter cotidiano, y en ellos la preocupación por la inflación aparece como un tema central, que por supuesto trasciende los límites del debate meramente previsional. Esto puede sintetizarse en la aseveración del diputado Manuel Belnicoff, quien afirmara que “los jubilados hicieron sus aportes en moneda sana y reciben hoy las prestaciones en moneda envilecida”³.

Sin ir más lejos, la situación de los jubilados y la relación entre haberes y salarios ya era tema corriente desde el final del peronismo, pero por supuesto ante mayores tasas de inflación recrudescían los debates al respecto. La generalización de la idea de que la inflación en Argentina era un fenómeno estructural y no coyuntural elevó las voces de quienes proponían una resolución al problema del atraso de los haberes que reconozca la necesidad de una actualización permanente. Así, por ejemplo, en la revista *Hechos en el mundo* ya en abril de

² Ver el capítulo 11.

³ Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2622.

1957 podemos leer que “los haberes de los jubilados deben ser equiparados a los sueldos actuales”⁴. En la misma revista, una semana antes se afirmaba que en Argentina había “medio millón de jubilados y pensionados sometidos al hambre por la carestía de la vida”⁵. El dirigente sindical Antonio Di Santo escribía al respecto que

“la larga experiencia y la incrementación incontrolada del costo de vida ha agudizado de tal forma el problema [de los jubilados], que hoy ya resulta imposible silenciar la postulación económica de los que entregaron durante treinta años sus mejores esfuerzos para el engrandecimiento del país”⁶.

La primera reunión de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados acerca de la necesidad de establecer una nueva ley de jubilaciones y pensiones tuvo lugar el 5 de agosto de 1958. Debido a la proscripción del peronismo, la cámara estaba compuesta prácticamente en su totalidad por diputados radicales, divididos entre la oficialista Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y la opositora Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP). Allí se discutieron diversos proyectos acerca de la reforma del régimen previsional, la mayoría de los cuales incorporaba como principal cláusula el ajuste de los haberes a una relación de movilidad respecto a los salarios vigentes de los trabajadores activos.

El proyecto original había sido presentado por los diputados de la UCRI Juan José Bonifacio y Dante Tortonese el 23 de abril, antes de que asumiera en sus funciones el presidente Frondizi. Este proyecto rápidamente pasó a contar con el beneplácito del jefe de Estado, que sin embargo no ofició ningún tipo de protagonismo al respecto. Poco después, la propia cámara de diputados albergó una asamblea de representantes de distintas entidades de beneficiarios previsionales, en la que volvió a tratarse el asunto de la reforma del régimen⁷.

De hecho, los distintos comentarios de oficialistas y opositores en la víspera del tratamiento de la ley en la cámara muestran un acuerdo absoluto en lo que refiere a la necesidad de una reforma previsional, la cual, en casi todos los casos,

4 “¿Cuándo se resuelve el problema de los jubilados?” en *Hechos en el mundo*, Año 5, No. 132, Edición del 22 de abril de 1957, Buenos Aires, pág. 8.

5 “Medio millón de jubilados y pensionados sometidos al hambre por la carestía de la vida” en *Hechos en el mundo*, Año 5, No. 131, 15 de abril de 1957, Buenos Aires, págs. 8 y 9.

6 Di Santo, Antonio, “¿Solución para los jubilados?” en *El Sindicalista*, Año 1, No. 2, 21 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 2

7 Los reclamos formulados en esta asamblea se sintetizan en los siguientes: aumentos de emergencia, fin de la intervención de las cajas, reconocimiento de la personería de las asociaciones de jubilados, jubilaciones y pensiones móviles, fin de la utilización estatal de los recursos de las cajas, percepción del salario familiar y seguro de vida. Citado por el diputado Melchor Posse en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, págs. 2615 y 2616.

muestra una división en dos fases: por un lado, lo urgente, aumentar los haberes jubilatorios que habían sido dañados enormemente por el alza de los precios; por el otro, lo más profundo, una modificación sustancial del régimen previsional, tendiendo a construir un sistema unificado que reemplace el presente esquema de múltiples cajas. Así se expresa, por ejemplo, la editorial del diario *Clarín* del día 12 de agosto, insertada en la versión taquigráfica de la sesión de la cámara de diputados del día 14 por pedido del legislador Dante Tortonese⁸. El delegado del Congreso Confederal de Asociaciones de Jubilados afirmó al respecto, en la citada asamblea, que

“debe buscarse una solución sin dilaciones y con toda urgencia para el problema económico de los jubilados y pensionistas y luego recién entrar a considerar por separado el ordenamiento económico y orgánico de las cajas”⁹.

Este orden de prioridades es el que lleva a Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova a afirmar que la Ley 14.499 consistió en una ley de emergencia (Bertranou et al., 2011, págs. 50 - 51).

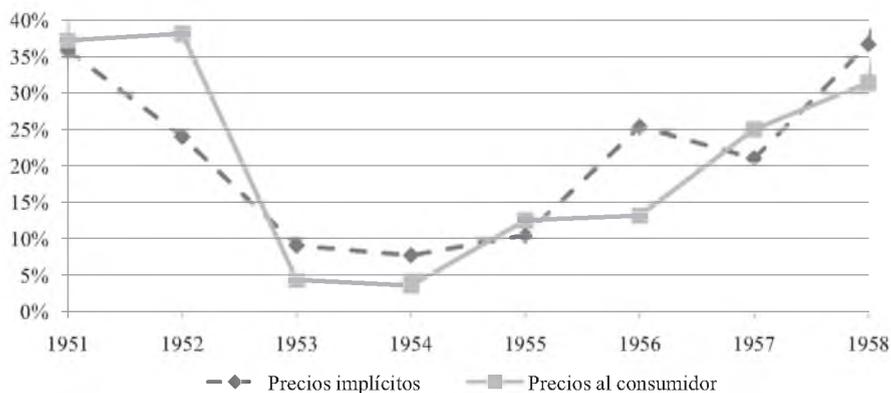
A partir de allí, la cuestión del aumento de los pasará a ser el argumento central a la hora de plantear la necesidad de una reforma. De hecho, el día 19 de agosto la Cámara de Diputados –por iniciativa del propio Belnicoff- convocó a interpelación al ministro de Economía, Emilio Donato Del Carril, para que explique las causas de los aumentos de precios y las medidas llevadas a cabo por el gobierno para neutralizarlos. El día 26 de agosto la opositora UCRP formuló una declaración pública acerca de la coyuntura económica en la que el tema central fue la acuciante inflación.

En los siguientes gráficos podemos observar cómo la inflación se había ido acelerando desde 1955, llegando a un aumento de precios de más del 30 por ciento anual en 1958 y también cómo se habían deprimido los haberes reales de los jubilados en el período en cuestión.

8 Allí se lee: “en esta cuestión, a nuestro juicio, deben distinguirse dos aspectos principales: uno, inmediato y urgente, que se refiere a las medidas indispensables para acrecer los montos de los actuales beneficios, notoriamente insuficientes; otro, menos apremiante pero igualmente necesario, que consiste en estudiar las reformas de fondo al régimen jubilatorio con el fin de unificarlo y modernizarlo”, *Clarín*, 12 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 8.

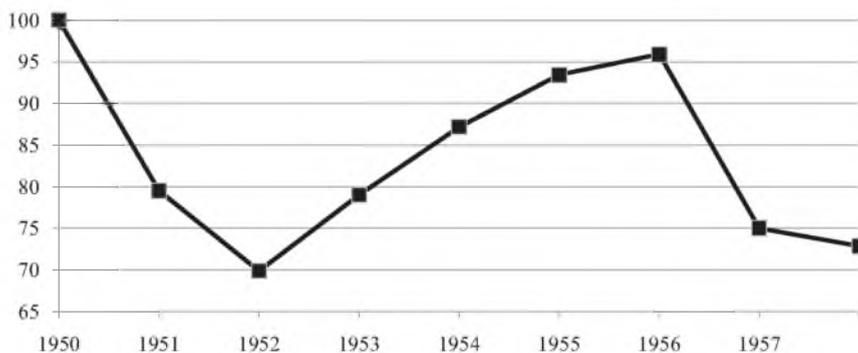
9 Citado por el diputado Manuel Belnicoff en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2619.

Gráfico 8.1: Tasas de inflación anuales, en base a precios implícitos y precios al consumidor (1951 – 1958)



Fuente: ver nota al pie¹⁰.

Gráfico 8.2: Haber previsional medio real (1950 – 1958), base 1950 = 100



Fuente: ver nota al pie¹¹.

Esta inflación creciente es la que había forzado al presidente, a poco de asumir, a decretar un aumento de emergencia de los salarios del sesenta por ciento (Rapoport, 2012, p. 458). Los jubilados, precisamente, se habían quedado

10 Para la serie de precios implícitos, elaboración propia en base a Diéguez y Petrecolla, 1974. Para la serie de precios al consumidor, elaboración propia en base a Monza, 1973.

11 Elaboración propia, deflactando el haber medio nominal por la serie de precios al consumidor del gráfico anterior. Los datos de haberes son extraídos de Diéguez y Petrecolla, 1974 y los de precios al consumidor de Monza, 1973.

fuera de este aumento, con lo que la brecha entre los salarios de los trabajadores activos y los haberes previsionales había crecido¹².

Las acciones de protesta en reclamo de una rápida solución al problema de los jubilados se hicieron recurrentes durante el mes de agosto. Sin ir más lejos, el gremio ferroviario *La Fraternidad* llevó a cabo un paro parcial el día 12 en reclamo, precisamente, de la sanción de una ley de movilidad de haberes¹³.

8.3 - Los proyectos enfrentados en la sesión del 14 de agosto

El nivel de coincidencia entre los diputados antes del inicio era tal que el cronista del diario *La Nación* que cubrió la sesión de la cámara del día 13, en la cual se programó la agenda del 14, había afirmado que en la misma, refiriéndose a lo que sería la sesión del día siguiente, “todos decían lo mismo, pero era preciso que quedara constancia de esa preocupación humanitaria de parte de los diputados”¹⁴. Esta jornada anterior, del 13 de agosto, había sido de hecho un día muy concurrido en las inmediaciones del parlamento, ya que en la misma plaza de enfrente se realizó una reunión de distintas asociaciones de jubilados, las cuales reclamaban incesantemente el tratamiento de los proyectos de reforma.

Imagen 8.1: Manifestación de jubilados y pensionados frente al Congreso Nacional, el 13 de septiembre de 1958



Fuente: *La Prensa*, 27 de septiembre de 1958, Buenos Aires, pág. 6.

12 Se registra una disminución del cociente entre los haberes medios y los salarios nominales medios. Para todo el año 1957, el cociente arroja un guarismo del 74 por ciento, el cual hacia 1958 se reduce a poco más del 63 por ciento. Fuente: cálculos propios en base a Diéguez y Petrecolla, 1974

13 Referido en *El Sindicalista*, Año 1, No. 1, edición del 14 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 3.

14 Publicado en la edición del diario *La Nación* del día 14 de agosto de 1958, Buenos Aires, en la nota titulada “El aplauso y el subconsciente”, tapa.

Más allá de las coincidencias, la Comisión de Previsión Social de la cámara no había podido arribar a un dictamen común –a pesar incluso de que ambos bloques reconocían la urgencia del tema y coincidían en la necesidad de una reforma-, y así llegaron al plenario del 14 de agosto dos despachos distintos: uno por la mayoría de la Comisión, firmado por los diputados Bernardo Schweizer, Melchor Posse, Sebastián Cánepa, Roberto Galeano, Ricardo Monte y Humberto Salomone, de la UCRI; y otro por la minoría, firmado por Manuel Belnicoff y Mario Giordano Echegoyen –ambos de la UCRP- y Jorge Rivero, representante del Partido Liberal de Corrientes¹⁵.

Tanto el miembro informante de la mayoría, Melchor Posse, como el de la minoría, Manuel Belnicoff, insistieron en la necesidad, ya mencionada aquí, de separar la situación de fondo del régimen previsional de la urgencia por el restablecimiento de los haberes reales golpeados por el incremento del costo de vida. La principal diferencia entre los dos dictámenes, que hace a la naturaleza del debate que se terminará de resolver recién con la aprobación de la ley a fines de septiembre, refiere al mecanismo de ajuste de los haberes para garantizar la movilidad.

En el despacho de la mayoría se propone que esto se resuelva del siguiente modo, el cual es análogo al que se concluyera en el Primer Congreso Radical Intransigente de Seguridad Social, presentado en el capítulo 6:

“el haber mensual de la jubilación ordinaria se establecerá en el 82% móvil del promedio resultante de los últimos 12 meses de sueldo. La movilidad para este haber jubilatorio estará determinada por los coeficientes que establezca el Poder Ejecutivo al primero de julio de cada año, en razón del índice del costo de vida”¹⁶.

En el de minoría, en cambio, se establece

“la jubilación móvil igual al 82% de la retribución mensual percibida por la categoría en actividad, condicionada a la permanencia de un año como mínimo en esta o al promedio de los doce últimos meses”¹⁷.

En otras palabras, el proyecto de los diputados de la UCRI proponía que el

15 En realidad, al recinto de la cámara llegaron otros proyectos también, como el ya citado original de Tortones y Bonifacio, mucho más cortos en su extensión y por ende más reducidos en sus incumbencias, con lo que el debate en general giró en torno a los dos dictámenes mencionados.

16 Dictamen de mayoría de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados. Referido en la versión taquigráfica de la sesión del 14 de agosto de 1958 en la pág. 2609. Art. 2.

17 Dictamen de minoría de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados. Referido en la versión taquigráfica de la sesión del 14 de agosto de 1958 en la pág. 2610. Art. 2.

haber de todos los jubilados se determine como el 82 por ciento del promedio de los salarios del último año, al cual todos los años habría de aplicársele un ajuste por inflación en base a los guarismos de las estadísticas públicas. En este sentido, se trata de una movilidad jubilatoria asociada al crecimiento de los precios y no de los salarios, con la pretensión de que lo que se mantenga estable sea el poder de compra de los haberes, en referencia al poder adquisitivo del último salario percibido. El proyecto opositor proponía, en cambio, que los haberes jubilatorios se fueran ajustando en la medida en que se firmaran convenios colectivos de ajuste salarial —quedando indeterminada la pauta del ajuste para los rubros en los que no hubiera convenio colectivo de referencia—. Así, lo que se busca mantener constante es el cociente entre haberes y salarios por cada rubro, quedando los haberes reales a la merced de lo que acontezca con los salarios reales, y definiéndose también la heterogeneidad de los haberes previsionales en función de la heterogeneidad de los salarios corrientes, y no de los salarios percibidos por los mismos jubilados en tiempos de actividad.

En cuanto a los argumentos en favor de una u otra forma de contemplar la movilidad jubilatoria, lo primero que se puede distinguir, de parte de los impulsores del proyecto de la minoría, es la desconfianza en el sistema de estadísticas públicas para ajustar correctamente los salarios al incremento real del costo de vida. El diputado Belnicoff, de la minoría, afirmó que “no es posible que el coeficiente de vida quede librado a la arbitrariedad [...] de una oficina administrativa”¹⁸. Por otro lado, también cuestionó el hecho de que la periodicidad de los ajustes sea anual —o en un plazo establecido administrativamente—, generándose una pérdida de poder adquisitivo de los jubilados entre ajustes¹⁹.

El diputado Posse, de la mayoría, replicó afirmando que, por un lado, atar las jubilaciones a los salarios en actividad acarrearía la incertidumbre acerca de la capacidad de financiamiento y que, por el otro, es posible que los jubilados necesiten para vivir mayores ingresos que los trabajadores en actividad, con lo que un ajuste por costo de vida sería más justo para ellos²⁰. Además, remarcó que los convenios colectivos de trabajo suelen tener un congelamiento mayor a un año, lo que invertiría el argumento de la frecuencia de los ajustes esgrimido por Belnicoff²¹. Esto fue reforzado por el presidente del bloque oficialista, Gómez Machado, quien afirmó que

18 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2624.

19 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2626.

20 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2642.

21 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, págs. 2642 - 2643.

“como el índice del costo de la vida [...] aumenta con mayor rapidez que los salarios, los jubilados van a cobrar más pronto y mejor si se tiene en cuenta ese índice y no se espera a que aumenten los salarios del personal en actividad”²².

El diputado Schweizer, por su parte, agregó un argumento que a nuestro criterio resulta más contundente, ya que da cuenta de las divergencias potenciales de haberes a percibir entre jubilados: qué sucede en los casos donde los trabajadores en actividad no reciben aumentos –como el caso de los empleados de comercio-, en cuyo caso los jubilados también verían perimidos sus haberes reales si se implementara el proyecto de la minoría²³.

El diputado Contín, de la minoría, volvió sobre el argumento de la financiación sosteniendo que si se ajustan los haberes según los salarios, se ajustarán según los aportes (que son proporcionales a los salarios), y eso garantizará la sustentabilidad financiera de las cajas. Al mismo tiempo, afirmó que lo que garantizará las condiciones de vida de los jubilados será la lucha por los salarios encabezada por los sindicatos de los trabajadores en actividad²⁴.

En base a estos dos proyectos es que proponemos el siguiente ejercicio de simulación, según el cual pretendemos mostrar cuál hubiera sido el desempeño de los haberes de haberse aprobado uno u otro dictamen (y de haberse aplicado correctamente la ley en cuestión). Este ejercicio es el que, entendemos, podría haber estado presente en el Congreso en aquellos días de agosto de 1958 –mas con el agregado de algunos datos empíricos de años subsiguientes, naturalmente desconocidos por los legisladores-.

Como punto de partida tomaremos tres series de datos, recortadas al período 1958 – 1969: a) una serie que muestra las diferencias salariales por rama de actividad en la industria, haciendo un cociente entre el salario promedio más alto y el más bajo y luego multiplicando por 100 (D), b) otra que da cuenta de la evolución de los salarios reales de convenio en promedio para todo el país (SR) y c) una serie ya introducida que muestra la evolución de los precios al consumidor (P), ampliada hasta 1969. Utilizando las dos últimas armamos nosotros una serie de evolución de los salarios nominales (SN), estando las últimas tres construidas en base 1958 = 100.

22 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2650.

23 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2642.

24 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, págs. 2650 - 2651.

Tabla 8.1: Dispersión salarial por rama en la industria, salarios reales de convenio, precios al consumidor y salarios nominales (1958 – 1969)

Año	D	SR	P	SN
1958	127	100,00	100,00	100,00
1959	154,7	78,08	213,86	191,94
1960	147,5	72,16	271,74	229,34
1961	151	80,11	308,97	286,02
1962	146,7	79,60	389,95	359,15
1963	149,3	78,94	491,03	449,30
1964	150,1	83,65	599,73	575,55
1965	155,4	87,22	771,20	764,67
1966	167,8	88,65	1017,12	1021,02
1967	172,3	89,37	1314,40	1327,77
1968	172,3	80,51	1527,45	1411,42
1969	170,7	82,02	1643,21	1544,85

Fuentes: ver nota al pie²⁵.

Con estos datos podemos pensar en dos personajes imaginarios, trabajadores que se jubilan de dos ramas distintas de la industria en el año 1958. El primero de ellos, llamémoslo T_1 , trabaja en la rama que menos salarios paga de la serie elaborada por Gerchunoff y Llach. El segundo, T_2 , lo hace en la que mayores salarios se perciben. De este modo, para un salario nominal en promedio de 100 y una dispersión salarial de 127, calculamos que T_1 estará ganando 88,1 y T_2 111,89²⁶.

T_1 y T_2 se jubilarán entonces con estos salarios respectivamente (y suponemos que es el mismo salario durante todo el año 1958). El haber a percibir a partir de 1959 dependerá de qué proyecto termine siendo aprobado por el Congreso.

25 D: Gerchunoff y Llach, 1975. SR: Elaboración propia en base a González, 2003. P: Elaboración propia en base a Monza, 1973. SN: Elaboración propia en base a las restantes columnas. La serie de Gerchunoff y Llach tiene el problema de que construye los índices de dispersión salarial por año como promedio de tres años consecutivos. Esta crítica puede encontrarse, con mucho detalle, en Azpiazu et al., 1976. Sin embargo, aquí nos interesa comprender el debate suscitado en 1958 y las alternativas que de allí derivan, con lo que la utilización de información empírica posterior—obviamente desconocida por los legisladores de ese momento— simplemente es utilizada de manera referencial, y no interesa especialmente la exactitud de los datos —y esto vale también para las demás series incluidas—. Se trata de incorporar un elemento de desempeño de la economía argentina que podría haber sido previsto, o no, por los legisladores.

26 Estos valores surgen de un cálculo muy sencillo, que es la resolución de un sistema de dos ecuaciones con dos incógnitas (los salarios de ambos trabajadores, llamémoslos SN_1 y SN_2), donde

$$\frac{SN_1 + SN_2}{2} = SN \text{ y } \frac{SN_1}{SN_2} = \frac{D}{100}.$$

Si finalmente los legisladores se deciden por el proyecto de la mayoría, entonces en 1959 el haber nominal de cada jubilado (HN^i) será equivalente al 82 por ciento del salario percibido (SN) multiplicado por el porcentaje de aumento de los precios al consumidor entre 1959 y 1958. Si se aprobara el proyecto de la minoría, en 1959 el haber de cada jubilado será equivalente al 82 por ciento del salario de cada rama en aquel año²⁷.

En términos algebraicos –para cualquier año (X) de la serie–:

Mayoría:	$HN_i(X) = 0,82 \times SN_i(1958) \times \frac{P(X) - P(1958)}{P(1958)}$
Minoría:	$HN_i(X) = 0,82 \times SN_i(X)$

Construimos entonces las series de los haberes nominales de cada uno de los jubilados en cuestión para el período 1959 – 1969 para cada uno de los proyectos de ley.

Tabla 8.2: haberes nominales de distintos trabajadores en función del proyecto de régimen previsional aprobado (1959 – 1969)

Año	Mayoría		Minoría	
	HN ₁	HN ₂	HN ₁	HN ₂
1959	154,51	196,22	123,59	1191,19
1960	196,32	249,33	151,97	224,15
1961	223,22	283,49	186,88	282,19
1962	281,72	357,79	238,75	350,25
1963	354,75	450,54	295,57	441,28
1964	433,28	550,27	377,41	566,49
1965	557,16	707,60	491,02	763,05
1966	734,84	933,24	625,27	1049,20
1967	949,61	1206,01	799,69	1377,86
1968	1103,53	1401,48	850,07	1464,66
1969	1187,16	1507,70	935,93	1597,63

Fuente: elaboración propia en base a cuadros precedentes.

²⁷ Este salario nominal de cada año se estima del mismo modo que el salario nominal de 1958. Se está asumiendo, a su vez, que durante todo el período las ramas de salarios máximos y mínimos son las mismas.

Una primera impresión nos muestra que en 1959 los jubilados ganarán más si se aprueba el proyecto de la mayoría, lo que se explica debido a que en aquel año la inflación superó los aumentos de salarios nominales, con lo que haberes atados a la inflación tendrán mayores aumentos que haberes atados a la variación de los salarios. Sin embargo, para un análisis más completo nos proponemos estudiar una serie de indicadores que surgen de estos datos: a) la evolución de los haberes reales (HR), b) las tasas de sustitución del salario (H/S) y c) los cocientes de dispersión de haberes (HN_1/HN_2) en cada uno de los proyectos en cuestión²⁸.

Tabla 8.3: haberes reales (base: 1959 = 100) y cocientes entre haberes y salarios y haberes entre sí (1959 – 1969)

AÑO	Mayoría					Minoría				
	HR ₁	HR ₂	H ₁ /H ₂	H ₁ /S ₁	H ₂ /S ₂	HR ₁	HR ₂	H ₁ /H ₂	H ₁ /S ₁	H ₂ /S ₂
1959	100,00	100,00	78,74%	102,51%	84,16%	100,00	100,00	64,64%	82,00%	82,00%
1960	100,00	100,00	78,74%	105,93%	91,21%	95,90	90,18	67,80%	82,00%	82,00%
1961	100,00	100,00	78,74%	97,95%	82,38%	109,27	112,19	66,23%	82,00%	82,00%
1962	100,00	100,00	78,74%	96,76%	83,77%	101,55	97,91	68,17%	82,00%	82,00%
1963	100,00	100,00	78,74%	98,42%	83,72%	97,87	100,07	66,98%	82,00%	82,00%
1964	100,00	100,00	78,74%	94,14%	79,65%	105,55	106,24	66,62%	82,00%	82,00%
1965	100,00	100,00	78,74%	93,05%	76,04%	101,51	106,11	64,35%	82,00%	82,00%
1966	100,00	100,00	78,74%	96,37%	72,94%	95,45	105,61	59,59%	82,00%	82,00%
1967	100,00	100,00	78,74%	97,37%	71,77%	98,67	102,10	58,04%	82,00%	82,00%
1968	100,00	100,00	78,74%	106,45%	78,46%	90,09	90,09	58,04%	82,00%	82,00%
1969	100,00	100,00	78,74%	104,01%	77,38%	102,52	101,50	58,58%	82,00%	82,00%

Fuente: elaboración propia en base a cuadros precedentes.

Como es evidente, el proyecto de la mayoría mantiene los salarios reales constantes, ya que ajusta siempre el mismo monto a la inflación de cada año. También mantiene constante el cociente entre haberes, que es igual al cociente entre los salarios de los dos trabajadores en 1958. En este sentido es que afirmamos que el proyecto de la mayoría mantiene la distribución del ingreso intrageneracional, ya que se mantiene la heterogeneidad de los ingresos en la misma proporción que existía cuando los jubilados eran trabajadores activos. Sin embargo, como vemos, lo que varía permanentemente es la relación corriente entre haberes y salarios. En este caso, se hace creciente para T_1 y decreciente para T_2 , lo que se explica por el crecimiento de la disparidad salarial entre sectores en el período estudiado.

Si seguimos el proyecto de la minoría, la situación es al revés. Las remuneraciones reales de los jubilados van a ser variables, ya que seguirán la trayectoria de los salarios reales, que como vemos fueron fluctuantes durante la

28 En estos dos últimos indicadores es indiferente el uso de los valores reales o nominales.

década estudiada. A su vez, el cociente entre los haberes de T_1 y T_2 también será variable, y en este caso decreciente, debido a que los salarios serán cada vez más divergentes, en beneficio del jubilado T_2 y en perjuicio de T_1 . Lo que se mantiene constante es la relación, para cada trabajador, entre el haber y el salario a percibir, que equivale justamente al 82 por ciento.

En términos nominales, si bien la proyección hacia 1959 es que los haberes sean mayores en ambos casos si se elige el proyecto de la mayoría, vemos que esta situación se mantiene durante todo el período para T_1 , pero que en el caso de T_2 a partir de 1964 ya comienza a convenir el proyecto de la minoría, cada vez más que el de la mayoría. De esta manera, en un contexto –posiblemente no previsible en 1958- de crecimiento de la disparidad de salarios un proyecto de movilidad basado en la variación de los salarios tenderá a generar mayor disparidad en la clase pasiva –replicando la de los activos- mientras que uno basado en la variación de los precios tenderá a mantener la heterogeneidad intrageneracional a costa de modificar la heterogeneidad intergeneracional, donde el signo de esta modificación dependerá, justamente, del aumento o la reducción de los salarios reales.

Finalmente, la UCRI impuso su mayoría y, con algunas modificaciones menores, se aprobó el proyecto que, entre otras cosas, establecía un régimen de movilidad previsional del 82 por ciento para los jubilados y del 75 por ciento para los pensionados, establecido de acuerdo con la evolución del costo de vida. Adicionalmente, se aprobó una escala decreciente para ingresos elevados, se establecieron pagos excepcionales inmediatos, se incrementaron las jubilaciones y pensiones mínimas y se creó un fondo compensador responsable de articular los movimientos de fondos entre las cajas superavitarias y las deficitarias. Sin embargo, el devenir de la movilidad jubilatoria habría de seguir su camino en el Senado.

8.4 - Los caminos del proyecto en el Congreso Nacional

El debate del 14 de agosto fue el más álgido, y es del cual más elementos ideológicos y teóricos podemos extraer si nuestra intención es encontrar las raíces de los pensamientos sociales y políticos que llevaron a la sanción de la ley de movilidad previsional.

Sin embargo, al mismo tiempo en el Congreso se estaba debatiendo el estatuto docente, donde uno de los puntos clave del debate fue el régimen de jubilaciones de los trabajadores de la educación. La discusión sobre el 82 por ciento móvil se entremezcló allí, e incluso el propio ministro de justicia y educación Luis Mac Kay se manifestó a favor, resolviéndose, por iniciativa del Senado, una movilidad atada a la evolución de los salarios en actividad. En este proceso se hicieron muy

visibles las demandas de los sindicatos docentes, que impulsaban una resolución en este sentido, incluyendo una huelga de maestros cuando la Cámara de Diputados resolvió revocar la movilidad, luego reintroducida por la cámara alta.

No fueron los gremios docentes los únicos sindicatos que se manifestaron en contra de la media sanción de la Cámara de Diputados, reclamando el establecimiento de un régimen de movilidad basado en la evolución de los salarios. Sin ir más lejos, el 21 de agosto el ya mencionado Antonio Di Santo afirmaba que el criterio adoptado por la Cámara de Diputados redundaría en haberes muy inferiores a los que se obtendrían de aplicarse el criterio por salarios, en algunos casos menores al cincuenta por ciento²⁹. En el mismo artículo Di Santo hace referencia a que los sindicatos La Fraternidad, la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza, la Asociación Bancaria, la Unión Ferroviaria y la Federación de Empleados de Comercio de la Capital se han manifestado en contra de la sanción de la movilidad por índices de precios.

Mucho más furibunda fue la solicitada publicada el día 8 de agosto por la Asociación Bancaria, la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza y el Sindicato del Seguro en la que se planteó que la sanción de la cámara baja era antievolucionista y antipopular, y consistía en un cercenamiento de derechos que daba cuenta de una insensibilidad social y antiobrera por parte de los legisladores³⁰.

El 8 de septiembre funcionarios de la secretaría de hacienda asistieron al Senado para informar acerca de la factibilidad financiera de la reforma previsional. Dos días después la Confederación General Económica publicó en diversos medios una solicitada en la que solicitó la “adecuación del régimen impositivo y previsional [...] al servicio del desarrollo económico”³¹. En una línea levemente divergente, el 5 de septiembre la Cámara Argentina de Comercio había emitido un comunicado reclamándole al Senado que no se vean ampliadas las alícuotas de cargas sociales³².

Luego de largas deliberaciones, la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado llegó a emitir un dictamen el día 10 de septiembre, que llegó al recinto el día 12 del mismo mes. Los legisladores firmantes del mismo fueron Adolfo Rocha Errecart y Lucas Villalba, representantes de las provincias de Buenos Aires y Mendoza respectivamente. Cabe resaltar que en el Senado no estaban constituidos los bloques partidarios en los que se dividía la Cámara de Diputados, sino que el cuerpo de legisladores funcionaba como bloque único.

29 Di Santo, Antonio, “¿Solución para los jubilados?” en *El Sindicalista*, Año 1, No. 2, 21 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 2.

30 Solicitada publicada en *La Prensa*, 28 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 9.

31 Solicitada de la Confederación General Económica del 10 de septiembre de 1958. En *Clarín*, 10 de septiembre de 1958, Buenos Aires, pág. 15.

32 Referido en *La Prensa*, 6 de septiembre de 1958, Buenos Aires, pág. 13.

Rocha Errecart, encargado de presentar el proyecto, argumentó que la Comisión de la cámara alta había resuelto proponer modificaciones al proyecto aprobado en la Cámara de Diputados intentando hacer un balance entre las dos posturas que presentamos. El artículo segundo, que había sido el que había suscitado el debate principal en la sesión del 14 de agosto, quedó redactado estableciendo que:

“el haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82 por ciento móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo [...]; entiéndase por remuneración la asignación fijada por el presupuesto o los convenios colectivos de trabajo [...]; para los casos de remuneraciones establecidas sobre la base de comisiones [...] la actualización de las prestaciones se efectuará anualmente mediante la aplicación de los coeficientes, en razón del índice del costo de vida”³³.

Evidentemente, más allá de la afirmación del senador Rocha Errecart de que la modificación sobre el proyecto aprobado por los diputados fue parcial y no total³⁴, es evidente que en el Senado se verifica una preferencia por la postura que en la sesión del 14 de agosto defendieron los diputados del Partido Liberal y de la UCRP. También se hace evidente que los reclamos de las asociaciones gremiales fueron tenidos en cuenta.

Incluso, más allá de que no figure expresamente así en el texto del proyecto, el senador afirmó que “el proyecto del Senado mantiene también el régimen del coeficiente cuando la aplicación del 82 por ciento móvil pueda traer inconvenientes en la aplicación de la ley”³⁵. Otras modificaciones propuestas por el Senado refieren a un incremento del 1 por ciento en los aportes personales de los trabajadores en actividad como forma de financiamiento del aumento en los haberes y a una reducción de la tasa de sustitución del salario para pensionados, que se reduce del 75 al 70 por ciento del salario en actividad.

Una primera impresión muestra que el cambio de dirección en la propuesta de la UCRI refiere, ante todo, al proceso que llevó al establecimiento de la jubilación docente de acuerdo con el 82 por ciento móvil del salario en actividad, que supuso movilizaciones de los sindicatos en favor de aquel procedimiento. En este sentido, tanto la necesidad de una adecuación del régimen para docentes con

33 Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado. Referido en la versión taquigráfica de la sesión del 12 de septiembre de 1958 en la pág. 1515, Artículo 2.

34 Este planteo puede encontrarse en la entrevista concedida por el senador Rocha Errecart al diario La Nación, que se publica en la edición del día 13 de septiembre de 1958, Buenos Aires, en la pág. 1.

35 Expresado en la sesión del Senado del 12 de septiembre de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 1520.

la normativa para otras ramas como la evidencia de que los sindicatos estarían de acuerdo con una movilidad guiada por la variación de los salarios parecen ser las causas del viraje. Lo cierto es que el proyecto volvió a la Cámara de Diputados con un artículo segundo mucho más acorde al proyecto de la minoría que al aprobado por la mayoría oficialista.

Incluso, algunas crónicas periodísticas dan cuenta de que esta modificación causó en las asociaciones de jubilados y pensionados dos sensaciones distintas: por un lado, el temor a que se dilate en discusiones el trámite y la ley no llegue a sancionarse en el período ordinario de sesiones y, por el otro, la satisfacción por un articulado supuestamente más favorable, en virtud de una desconfianza para con aquellos encargados de establecer la magnitud del ajuste por el costo de vida³⁶.

El proyecto, con los cambios sugeridos, volvió entonces a la Cámara de Diputados, y la mayoría de la Comisión de Previsión Social emitió un nuevo dictamen, aceptando casi todas las modificaciones, siendo la más significativa de las rechazadas la reducción de la tasa de sustitución de las pensiones, pero aceptándose la modificación en el citado artículo segundo. La nueva sesión de la Cámara de Diputados se programó para el día 26 de septiembre.

Las razones del cambio de postura se pueden separar en dos: por un lado, según el miembro informante de la mayoría, Melchor Posse, la necesidad de que la ley sea aprobada antes del cierre de las sesiones ordinarias y, por el otro, la aceptación, en función del debate llevado a cabo en el Senado, de que atar los haberes a los salarios en actividad sería menos oneroso para el erario público³⁷. Al respecto afirmó que “con esta ley general se puede tener la seguridad absoluta de que ese 82 por ciento móvil será realmente un 82 por ciento cobrable todos los meses”³⁸. Sin embargo, el diputado insistió en que un ajuste por el índice del costo de vida habría sido más beneficioso para los jubilados y pensionados en términos de haberes³⁹, lo que se condice con el ejercicio de simulación realizado en la sección anterior. La minoría, por su parte, aceptó sin reparos la modificación del Senado al artículo segundo.

Finalmente, y tras un extenso debate, se aprobó con algunas modificaciones el dictamen remitido por el Senado. El día siguiente, 27 de septiembre, sesionó el Senado y aceptó con escasas modificaciones el dictamen de la Cámara de

36 Esto puede observarse, por ejemplo, en la crónica del diario Clarín del día 16 de septiembre de 1958, Buenos Aires, en la nota titulada “Diputados: considerará hoy las iniciativas sobre agio”, pág. 9.

37 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 4512.

38 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 1958. En la versión, taquigráfica, pág. 4513.

39 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 26 de septiembre de 1958. En la versión taquigráfica, p. 4512.

Diputados, convirtiendo en ley a la reforma del sistema previsional, e instaurando en la Argentina la vigencia del 82 por ciento móvil para el cálculo de los haberes de jubilados y pensionados. Esta sanción se llevó a cabo mientras la plaza adyacente al parlamento se colmaba de jubilados y pensionados reclamando su pronta sanción.

Imagen 8.2: Manifestación de jubilados y pensionados frente al Congreso Nacional, el 26 de septiembre de 1958



Fuente: *Clarín*, 27 de septiembre de 1958, Buenos Aires, pág. 20.

Lo que siguió a esta ley, que alcanzó sólo a los jubilados y pensionados de las cajas de trabajadores dependientes del sector privado o del sector público nacional, fue la proliferación de debates respecto a la necesidad de replicar esta normativa en las cajas de los empleados públicos de los gobiernos subnacionales.

Como ya hemos adelantado, el día 17 de octubre de 1958 la Ley 14.499 de movilidad de haberes previsionales fue publicada en el Boletín Oficial, pero recién entró en vigencia en julio de 1960, debido a una largamente postergada reglamentación. A raíz del advenimiento del primer déficit general del sistema en 1962 –característica que más tarde se volvería recurrente– la norma no pudo hacerse efectiva, quedando el 82 por ciento móvil en el imaginario de muchos como una promesa incumplida.

8.5 - Las ideas económicas y la movilidad de haberes

Llegamos entonces al cierre del presente capítulo, que refiere a la necesidad de trascender la esfera de la descripción de los hechos y pasar a analizar los procesos

en términos comprensivos: qué ideas y conceptos en materia de seguridad social y derechos sociales están presentes en el debate que introdujimos en las secciones previas.

Como ya hemos adelantado, el análisis de los distintos documentos de archivo da lugar a suponer que respecto al derecho de los jubilados a una vida digna había un consenso, por lo menos en el plano parlamentario pero también visible en las editoriales de los principales medios gráficos. Podemos citar algunas alocuciones que hacen referencia a esto. Por ejemplo, el diputado Carlos Perette (UCRP) escribió en una carta a sus colegas diputados que “las medidas que se van a consagrar representan un derecho de los jubilados y no una dádiva del gobierno”⁴⁰. Incluso Jorge Rivero, del Partido Liberal de Corrientes, supo plantear que “la miseria o el dolor padecidos por muchos hogares de jubilados durante todo este tiempo recae sin atenuantes sobre el Estado”⁴¹, lo que da cuenta de que hasta los liberales daban lugar a la legitimidad de los derechos sociales. El diputado Juan José Bonifacio, del oficialismo, también coincidió al afirmar que “la jubilación móvil [...] se reclama por derecho y no por gracia”⁴². Por el lado del Senado, podemos citar por ejemplo nuevamente a Alfredo García, quien afirmara que la sanción de la ley de movilidad da lugar al cumplimiento de una vieja aspiración,

“que la persona que pasa a situación de retiro después de haber entregado sus mejores años a la actividad creadora del país sea considerada bajo ese aspecto y no como una carga social”⁴³,

Al mismo tiempo, compartía lo planteado por los ya mencionados diputados respecto al status de derecho de la percepción de haberes, al exclamar que “se está ordenando lo que pertenece al pueblo trabajador y creador: no se regala ni se entrega nada”⁴⁴.

En lo que refiere a los medios gráficos, poco después de la primera media sanción del proyecto en el diario Clarín se sostenía que “esta medida representa un alivio para millares de familias argentinas, condenadas injustamente a la miseria

40 Carta de Carlos Perette al presidente de la Cámara de Diputados, Federico Fernández de Monjardín, insertada en la versión taquigráfica de la sesión del día 14 de agosto de 1958, en la pág. 2608.

41 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2621.

42 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2630.

43 Expresado en la sesión del Senado del 12 de septiembre de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 1522.

44 Expresado en la sesión del Senado del 12 de septiembre de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 1522.

por alternativas económicas que no pudieron preverse⁴⁵. *La Nación*, por su parte, cerraba la crónica de los debates del 14 de agosto afirmando que aquella sesión fue “el tributo de los legisladores del presente a quienes lo han dado todo al país”⁴⁶.

El ya citado diputado Manuel Belnicoff, por su parte, planteó que es responsabilidad del Estado procurar la “seguridad de medios de vida para el que está en la actividad y para el que está en la inactividad”⁴⁷, pero al mismo tiempo alertó que la seguridad social

“ha tenido muchas veces consecuencias terribles para algunos países, cuando ciertos dictadores, tomando los enunciados de la seguridad social y transformándolos en una especie de técnica social, los utilizaron para oprimirlos y aplastarlos”⁴⁸.

En este sentido, lo que se pretende marcar es la contradicción entre un esquema de derechos sociales en una sociedad democrática y la garantía del derecho bajo regímenes autoritarios –lo cual, dado el contexto político argentino, muestra una clara referencia al peronismo-. El diputado enuncia y reivindica como principios básicos a la “verdadera libertad social”, la “justicia social” y el “derecho a vivir en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades”⁴⁹.

Por si fuera poco, incluso desde el marxismo se defendía la movilidad jubilatoria entendiéndola como una conquista de la clase trabajadora que tenía la particularidad de proteger a una sección de la misma –pasiva- que no tenía la fuerza suficiente como para luchar por sí sola en defensa de sus derechos. Por ejemplo, Ángel Marini afirmaba en mayo de 1959 que

“hombres y mujeres que han sido explotados toda una vida, que han brindado su esfuerzo en la creación de enormes riquezas que disfrutaban sectores minoritarios, se ven, cuando esperaban gozar en sus últimos años de un merecido y tranquilo descanso, enfrentados al pavoroso problema a que los han llevado los que dirigen los poderes del Estado”⁵⁰.

45 “¿Qué dice la calle?” en la edición de Clarín del día 16 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 12.

46 “Más allá de la crónica: el pasado y el futuro” en la edición del diario *La Nación* del día 15 de agosto de 1958, Buenos Aires, pág. 1.

47 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2619.

48 Expresado en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2618.

49 Referido en la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1958. En la versión taquigráfica, pág. 2627.

50 Marini, Ángel, “El problema de los jubilados” en *Revolución – Órgano del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Praxis)*, Año 4, No. 25, mayo de 1959, Buenos Aires, contratapa.

Este cuestionamiento se hacía en el marco de una crítica al gobierno nacional por la ya mencionada falta de reglamentación de la Ley 14.499, prometida, a la fecha de publicación del artículo, para enero de ese año.

¿Cómo distinguir, en términos ideológicos, los distintos proyectos en pugna? Pues bien, por un lado, es necesario resaltar que el mercado de trabajo argentino vivía hacia 1958 una situación de casi pleno empleo con una tendencia hacia una mayor heterogeneidad –como muestran las series de Gerchunoff y Llach que citamos anteriormente-. En este marco, se comprende que los sindicatos, en especial los más fuertes, apoyen las alternativas basadas en la movilidad de acuerdo a la variación de los salarios, ya que esto daría unidad al reclamo de los trabajadores activos y pasivos de la misma rama. Las asociaciones de jubilados, que surgen de las organizaciones sindicales, comprensivamente se acogen a este reclamo. Al mismo tiempo, se comprende la desconfianza de los partidos políticos opositores hacia aquellas alternativas sustentadas en la movilidad de acuerdo a la variación de los precios, ya que es el propio gobierno el que está a cargo de la dirección de estadísticas y, por ende, de los aumentos de haberes. Es en los diputados del oficialismo donde encontramos una mayor preocupación por las ramas perjudicadas en el proceso de heterogeneización del mercado de trabajo y, por supuesto, por la salud del erario público.

También en este marco es que se encuentra lo más llamativo de las alocuciones, que es la falta de referencia a la cobertura no contributiva. De acuerdo con Peter Lloyd-Sherlock, en 1960 en Argentina sólo el 33 por ciento de los adultos mayores estaba recibiendo una jubilación o pensión (Lloyd-Sherlock, 1996, p. 30). La Ley 14.499 no sólo no incorpora dimensiones no contributivas sino que, como ya mencionamos, tiende a hacer más regresiva la distribución de los haberes entre distintos jubilados. Hay un 67 por ciento de población adulta mayor que queda fuera de los alcances de la mencionada ley. Entonces, podemos y debemos preguntarnos qué tipo de derechos son los que rigen en lo que refiere a la cobertura de la vejez.

Pues bien, por un lado nos encontramos con que los jubilados que efectivamente tienen capacidad de presionar sobre los legisladores son aquellos agrupados en asociaciones, con estrechos vínculos con los sindicatos. En este sentido, son quienes con mayor capacidad pueden hacer llegar sus demandas al Parlamento para que allí se procesen. Pero, por el otro, la dinámica de la economía argentina parece mostrar una tendencia creciente de la cobertura -por un lado, porque la población activa cubierta en 1960 era más del 55 por ciento (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 13)- que podría sugerir que, de mantenerse la tendencia, la población no cubierta tendería a desaparecer.

Sin embargo, lo que parece estar detrás es un convencimiento tajante acerca de que los derechos sociales han de ser contributivos. En todas las alocuciones y los escritos citados encontramos que se entiende como legítimo el derecho

a percibir un haber previsional, pero al mismo tiempo se hace referencia a los años de trabajo y de esfuerzo -en los marxistas se agrega la idea de explotación- anteriores al momento de la jubilación. Esto parece indicar que los consensos giraban más en torno a que los jubilados tenían derecho a haberes dignos por haber trabajado durante su vida activa que por ser ciudadanos en edad pasiva.

La responsabilidad del Estado, entonces, le compete en tanto instancia intermediaria legítima y necesaria de las relaciones económicas, y al mismo tiempo en tanto responsable directo de la situación que genera la disminución de los haberes reales -por un lado la inflación, por el otro el uso de los recursos de las cajas para otros fines-. Estamos en tiempos de un Estado que se responsabiliza, pero que al mismo tiempo marca claramente que los derechos de la seguridad social le corresponden a las familias de trabajadores, y no a todos por el sólo hecho de ser ciudadanos.

Por otro lado, sólo en las denuncias por izquierda encontramos referencias a la responsabilidad de los capitalistas, tanto en lo que refiere a la inflación como en el atraso en los pagos de las contribuciones patronales.

En síntesis, nos encontramos con un abanico ideológico muy restringido, donde todos parecen estar de acuerdo en la necesidad de incrementar los haberes de los jubilados, todos están preocupados por el alza del costo de vida y todos reconocen la necesidad de establecer un régimen que actualice los haberes ante la presencia de inflación. Todos concuerdan en que la jubilación móvil es un derecho de los jubilados y no una gracia o una dádiva. Incluso, hay consensos bastante generalizados en la necesidad de superar la etapa fragmentaria y proceder hacia un régimen unificado. Sin embargo, al mismo tiempo, ninguno se refiere a los adultos mayores que en aquellos años no contaban con una cobertura, o que sólo contaban con aquella sancionada en 1948⁵¹ que por la inflación había quedado drásticamente atrasada.

El debate que presentamos entre la movilidad según precios y la movilidad según salarios, entonces, da cuenta de la discusión más rica del momento, ya que se ponen en juego criterios distributivos que en el futuro, ante la mayor heterogeneidad, serán mucho más relevantes. ¿Mantener el salario real y la distribución del ingreso intrageneracional o sostener la distribución intergeneracional por rama a costa de reproducir en la clase pasiva las desigualdades de la clase activa? Finalmente se resolvió lo segundo, lo que denota la capacidad de influencia de los sindicatos y las asociaciones de jubilados y ni se mencionó la cobertura universal, lo que muestra la baja capacidad de influencia de los millones de adultos mayores que no estaban cubiertos.

Claramente, los derechos sociales en 1958 asumían una dimensión primordialmente contributiva, categoría que seguirá siendo central cuando,

durante la década del sesenta, se presenten los proyectos de reforma integral que se analizan en la siguiente sección del libro.

TERCERA PARTE

**Los proyectos de unificación de la Seguridad Social
en los años sesenta**

Capítulo 9

Los proyectos de código de la seguridad social con fundamento constitucional

9.1 - El mandato constitucional al Parlamento

Tal como mostramos en el final del capítulo 7, la reforma constitucional de 1957 incorporó a la vieja carta magna de 1853, además de del artículo 14 bis, una modificación en el artículo 67, inciso 11, referido a las funciones del Congreso. Allí se le consignó al poder legislativo la responsabilidad de sancionar un código del trabajo y de la seguridad social. Esto abrió el camino al surgimiento de distintos proyectos y anteproyectos de códigos, los cuales se acogieron a los criterios establecidos en el artículo 14 bis pero que, naturalmente, incorporaron categorías propias que permiten dar cuenta, en su diversidad, del amplio debate que se hacía presente en el país respecto a la reforma de la seguridad social.

En todos los casos, lo que encontramos es una reivindicación de los principios del constitucionalismo social que presentamos en el mencionado capítulo, lo que permite a estos proyectos presentarse como respuestas al mandato constitucional de legislar un código de la seguridad social. El centro del debate suele encontrarse en dos aspectos: por un lado, la responsabilidad individual vis a vis la protección del Estado, donde entran en escena los criterios de subsidiaridad, integralidad y solidaridad –y la forma de implementarlos- y, por el otro, la autonomía de las cajas o la unificación del sistema en una autoridad central –u otras alternativas organizativas-.

La necesidad de una homogeneización de pautas y criterios es prácticamente un consenso, sin embargo la forma de implementar esta homogeneización es lo que suscitará los mayores debates, sobre todo a partir del rechazo de las autoridades de las cajas –y de los sindicatos- a perder autonomía y control de las mismas. El conflicto político, entonces, es un elemento central de los proyectos de reforma, más allá de la pretensión evolucionista y armónica con la que se fundamenta en la mayoría de ellos.

En este capítulo analizamos dos proyectos de código de la seguridad social presentados en el período que cumplen con la característica de emerger

de la reforma constitucional¹: la propuesta elaborada por el Consejo Federal de la Seguridad Social, organismo interprovincial cuyos asesores técnicos y responsables de la redacción de los informes eran Eduardo Stafforini y José María Goñi Moreno, la cual comenzó con un informe técnico publicado en 1961 y culminó con dos propuestas –anteproyectos- de código de la seguridad social, una en 1964 y otra en 1966; y la redactada por el diputado nacional Adolfo Rouzaut, director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, la cual se presentó como anteproyecto de ley en 1963.

La idea que subyace en ambos proyectos, en base al mandato constitucional, es que el artículo 14 bis enumera una serie de derechos y garantías en materia de protección social pero que es necesaria la legislación de un código que los convierta en operativos, o de ejercicio real. En ambos casos, aunque con mayor acento en el proyecto de Rouzaut, serán las categorías jurídicas las que impriman los principales argumentos. Sin embargo, entendemos que existe la posibilidad de extraer criterios económicos de los mismos, y hacia allí se dirige nuestra atención en este capítulo.

Adelantándonos al final de la historia, cabe resaltar que finalmente ninguno de los dos proyectos tuvo éxito y que aun hoy en la legislación argentina sigue estando ausente –más allá de que podamos debatir su necesidad- un código de la seguridad social.

9.2 – El proyecto de la Universidad Nacional del Litoral

Adolfo Rouzaut, abogado constitucionalista, fue uno de los miembros de la comisión redactora de la asamblea constituyente de 1957, electo por la lista de la Unión Cívica Radical del Pueblo por la provincia de Santa Fe. Su participación en la convención, sin embargo, se limitó sobre todo a la participación en la mencionada comisión y a la presentación general del anteproyecto de la misma en la asamblea, pero no intervino en los distintos debates que se suscitaron. En 1962 publica *Fundamento Constitucional de la Seguridad Social*, lo que deriva en un proyecto de código de la seguridad social presentado al Congreso el siguiente año. Varios años más tarde Rouzaut sería el primer presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

1 El debate lejos está de agotarse en estos dos proyectos. Entre 1960 y 1966 se presentaron otros anteproyectos de código. Entre ellos, podemos destacar el que elaboró ya mencionado diputado de la UCRP y presidente de la Comisión de Previsión Social de la cámara baja, Manuel Belnicoff, en 1965 y el que presentaron los legisladores del Partido Demócrata Progresista en 1964. Respecto a este último, ver *La Nación*, 14 de diciembre de 1964, Buenos Aires, pág. 14.

La propuesta de código de la seguridad social que elabora Rouzaut se escinde directamente del texto de la Constitución de 1957. Rouzaut expresamente afirma que el artículo 14 bis enumera los derechos sociales pero el país carece de una normativa jurídica que efectivice su garantía –reconociéndose, asimismo, que esta nueva generación de derechos no tiene la capacidad de efectivizarse por su simple proclamación, sino que es necesario establecer normas y procedimientos para su real vigencia-. De esta manera, Rouzaut entiende que el proyecto de código de la seguridad social es un mandato constitucional, frente a lo cual sostiene que es preferible que los códigos del trabajo y de la seguridad social, comandados al Congreso por el citado inciso, se legislen por separado (Rouzaut, 1962, p. 9).

Las convicciones constitucionalistas de Rouzaut, además, se expresan en la pretensión de trazar una continuidad entre la Constitución de 1853 y la nueva de 1957, incluso en lo que refiere a derechos sociales. Más allá de que está claro que la Constitución del siglo XIX no incorpora ni reconoce derechos sociales, Rouzaut le asigna al pensamiento de Alberdi y Echeverría, así como al derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas que sí se inscribe en el artículo 14 de aquella carta magna, la categoría de antecedentes de los nuevos derechos consagrados². De esta manera, la tradición constitucionalista no se vería rota con la incorporación de los nuevos derechos, sino, por el contrario, sería reforzado el carácter evolucionista, continuista y armónico de la consagración de derechos en las democracias occidentales.

Ya en su texto de 1962 Rouzaut define a la seguridad social como

“el conjunto de normas jurídicas que organiza un sistema de garantías que brinda la sociedad a los derechos humanos, relativos a una vida sana, a la posibilidad económica de vivir bien, con dignidad y felicidad y a elevar el nivel de la educación y la cultura, en miras a la efectividad de la solidaridad social, a una mayor capacidad de trabajo de la población, prolongando el período de actividad humana” (Rouzaut, 1962, p. 23).

Como podemos observar, se reconoce a la seguridad social como la garantía del bienestar de la sociedad, el cual naturalmente abarca múltiples dimensiones, pero que a la vez comprenden la idea de un círculo virtuoso entre garantía de derechos, trabajo y bienestar. En la misma línea, retoma del político irlandés Edward Phelan, quien fuera uno de los fundadores y luego director de la ya mencionada OIT, la idea de seguridad social como “seguridad económica para cada individuo, mediante la cual sea posible alcanzar una justicia social

2 Expresado por el convencional Adolfo Rouzaut el 16 de octubre de 1957. Disponible en Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 1066.

con resultados satisfactorios” (Rouzaut, 1962, p. 19). Es decir, el sujeto de la seguridad social es un individuo, con lo que nos estamos refiriendo a un derecho de los individuos. Aquí Rouzaut recupera al académico francés Paul Durand, quien sostiene que la seguridad social es fomento de la evolución de la sociedad contemporánea (Durand, 1953, p. 415), quizás compartiendo la tesis de Thomas Marshall acerca de la evolución secuencial de los derechos en las sociedades occidentales, desde los civiles, pasando por los políticos, hasta los sociales, que presentáramos en el capítulo 2 (Marshall, 1950). Esta primacía de lo individual es matizada, sin embargo, por la referencia al catedrático español José Pérez Leñero, quien afirma que la seguridad social

“no mira al individuo en sus intereses puramente individuales, sino en la individualidad solidaria con otros individuos (familia, empresa) en la sociedad y nación (economía, alto nivel vital y cultura) y la humanidad (un mundo futuro mejor y más justo)” (Pérez Leñero, 1955, pp. 380-381).

Nos encontramos, entonces, con una cosmovisión sumamente optimista del futuro de la humanidad, la cual es precisamente la legitimación principal de las políticas de seguridad social. Al disminuir los riesgos sociales, la seguridad social permite avanzar hacia una sociedad con mayor bienestar y justicia. En este sentido, la visión de Rouzaut parece entender que si bien las sociedades capitalistas pueden incurrir en riesgos y conflictos, la seguridad social permite mitigarlos y articular el camino de una sociedad con armonía entre las clases. Incluso, siguiendo nuevamente a Durand, la seguridad social permite superar la visión tradicional del ahorro como incentivo individual y pensar en criterios de ahorro definidos solidariamente (Rouzaut, 1963, p. 74).

En términos económicos el proyecto de Rouzaut pretende avanzar hacia la categoría del solidarismo como punto medio entre capitalismo y socialismo (Rouzaut, 1962, p. 24), el cual habilita “colectivizar las necesidades mediante una apropiación privada de bienes a través de la redistribución de la renta” (Rouzaut, 1962, p. 24). En otros términos, el capitalismo con redistribución del ingreso no sería capitalismo, una distinción teórica por lo pronto discutible —por no decir totalmente falaz—, pero que lo que permite observar es la imagen negativa del capitalismo en estado puro, lo cual, consideramos, expresa con claridad un clima de época signado por la caída en desgracia de las apologías del libre mercado³. El propio Rouzaut parece reconocer la importancia del clima de ideas, es decir de

3 Uno de los sostenes ideológicos de esta crítica conjunta al capitalismo de libre mercado y al socialismo es el expresado por la doctrina social de la iglesia. Se presentan este enfoque teórico y sus principales expresiones en Argentina en el capítulo 10.

la legitimación de los derechos sociales, cuando afirma que “el hombre argentino tiene ya conciencia de que la sociedad tiene deberes que cumplir en su beneficio y para su bienestar” (Rouzaut, 1962, p. 21).

Los detalles de la propuesta concreta de Rouzaut no se conocieron sino hasta la presentación de los anteproyectos de leyes que institúan, por un lado, el Instituto Nacional de Seguridad Social y, por el otro, el Código de la Seguridad Social, en el año 1963. Allí, en líneas generales, se trata del establecimiento de un sistema unificado que cubra la totalidad de las contingencias sociales, partiendo de una base contributiva aunque reconociendo la necesidad de una esfera paralela no contributiva. Por supuesto, la más relevante de estas contingencias será la vejez, pero también se incluyen la invalidez, el desempleo y la enfermedad, entre otras. Todas ellas serán financiadas por una unificación de cargas sociales, que no podrán superar el 15 por ciento en el caso de los aportes personales, el 20 por ciento en el caso de las contribuciones patronales y el 20 por ciento en el caso de los trabajadores autónomos (Rouzaut, 1963, Art. 27)⁴.

Sobre la base de las discusiones que se habían dado en el Congreso Nacional en 1958 durante el tratamiento de la Ley 14.499, resultaba necesario que se estableciera un criterio de movilidad de haberes. En la práctica, el criterio adoptado en la citada ley –que los haberes correspondieran al 82 por ciento del salario en actividad de la misma categoría- había traído aparejados muchos inconvenientes de implementación y cumplimiento, con lo que el proyecto de Rouzaut retomó el criterio que fuera derrotado en las sesiones de 1958, que consiste en la actualización de los haberes por índices de precios. En cuanto al monto de los mismos, estos habrían de establecerse en un 80% del salario antes de la jubilación (Rouzaut, 1963, Art. 145). Es decir, se mantendría un esquema contributivo donde quien más haya aportado (por haber percibido mayores salarios durante su actividad) mayores ingresos habría de percibir.

Sin embargo, aparece en el proyecto de Rouzaut también una esfera no contributiva, que refiere a la protección a personas no solventes a cargo del Estado (Rouzaut, 1963, Art. 139), con un mecanismo que no se pretende temporario sino permanente. Sin ir más lejos, más allá de que la propuesta legislativa propone lo contrario, Rouzaut se manifiesta a favor de que “el seguro a la vejez vaya supliendo a la jubilación” (Rouzaut, 1963, p. 109), lo que implicaría una transición a un esquema no contributivo –por lo menos a la Beveridge, es decir, de garantía de mínimos de subsistencia económica⁵-, aunque esto no esté expresado programáticamente en el anteproyecto de ley. Esto parece surgir de la consagración de un seguro social obligatorio que se tratara en la asamblea

4 Estas alcúotas se presentan como máximos, pero de hecho son bastante superiores a las que estaban en vigencia en la Argentina en la época (más allá de que Rouzaut propone que la seguridad social incluya más atribuciones que las dimensiones meramente previsionales).

5 Ver el capítulo 2 de este libro.

constituyente de 1957, pero que no terminara de especificarse en cuanto a sus formas y sus contenidos por los propios avatares políticos de la citada convención, tal como hemos mostrado en el capítulo 7.

En líneas generales, el proyecto de código de la seguridad social presentado por Rouzaut expone con claridad sus fundamentos jurídicos, que emanan de la Constitución de 1957 y de la tradición del constitucionalismo social. Sin embargo, en términos económicos no es muy explícito respecto a teorías y argumentos. Quizás esto explique la contradicción de proponer un esquema sin dudas contributivo y plantear que este debería ir reemplazándose paulatinamente por uno no contributivo, como si no hubiera radicales diferencias entre uno y otro.

Lo que encontramos, como ideas económicas, es una crítica al capitalismo puro pero una certeza de que este será superado por un sistema con redistribución y armonía de clases. La crítica a la idea neoclásica del ahorro vendría a acompañar esta crítica al capitalismo puro, entendiendo que es la coordinación visible —y no la mano invisible del mercado—, a través de instituciones, organizaciones y garantías de derechos, la que llevará al bienestar de las sociedades. Lo que se rescata, precisamente en la ausencia de ideas económicas, es que la vigencia del derecho no ha de reconocer restricciones presupuestarias —y esto se verifica, por ejemplo, en el hecho de que las pensiones se actualizan por índices de precios, mientras que los ingresos del sistema lo hacen por variaciones de los salarios—.

Entonces, el proyecto de Rouzaut parece desandar dos caminos en paralelo: por un lado, la ratificación del régimen contributivo vigente con su correspondiente homogeneización y centralización, rompiendo la lógica de la fragmentación en cajas y su extensión hacia otros riesgos sociales; por el otro, la recuperación del problema del seguro social debatido en la asamblea constituyente de 1957. El hecho de que ambos caminos presenten contradicciones entre sí da cuenta, de las dificultades del anteproyecto para efectivizarse. Sin embargo, también podríamos plantear que las contradicciones de Rouzaut no hacen sino trasladar al mandato del artículo 67, inciso 11, de la carta magna las contradicciones mismas de la concepción de la protección social que emanan del debate constituyente, las cuales fueron expuestas en el capítulo 7.

El debate entre un sistema contributivo y uno no contributivo, de respuesta confusa en la convención constituyente de 1957, queda, entonces, todavía sin resolverse en el proyecto de Rouzaut, donde se reconoce un espíritu favorable a una protección universal que, sin embargo, entraría en contradicción con la lógica general del esquema propuesto, que sostiene una naturaleza contributiva.

9.3 – Los proyectos del Consejo Federal de Seguridad Social

En el año 1959 se lleva a cabo, en la ciudad de Mendoza, el Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social, convocado tras una reunión de representantes de los gobiernos de distintas provincias. Este congreso se convocó para discutir la necesidad de reformar la estructura de los distintos sistemas de protección social, la cual, como ya hemos mostrado, era reconocida por la mayoría de los participantes de los debates acerca de la seguridad social. Una de las principales resoluciones de este congreso fue la creación del Consejo Federal de Seguridad Social (COFESES), encargado de llevar adelante investigaciones y publicar informes para, finalmente, proponer reformas a los mencionados sistemas. Entre 1959 y 1960 las distintas legislaturas provinciales suscribirían su adhesión a lo convenido en Mendoza y el mencionado consejo federal comenzaría a funcionar, finalmente, en abril de 1961.

En la carta orgánica del mismo se lee que los representantes de las provincias que lo conformaron decidían suscribir la carta de creación del Consejo

“compenetrados de la prevalencia que tiene la seguridad social como derecho fundamental del hombre y comprendiendo que es necesario procurar la seguridad económica de todos los habitantes de la nación frente a hechos sociales; y que la realidad estructural y dinámica de los sistemas vigentes exige una profunda y seria transformación que permita crear un sistema que sirva y se nutra a su vez del desarrollo económico, social y cultural del país, posibilitando un pacto de solidaridad entre las sucesivas generaciones que con su esfuerzo contribuyen al bienestar general”⁶.

El primer informe técnico del COFESES se publicó en diciembre de 1961, y su realización estuvo a cargo de los ya mencionados Eduardo Stafforini y José María Goñi Moreno, especialistas en derecho del trabajo y derecho previsional. El segundo había publicado un tratado titulado *Derecho de la previsión social* en 1956, junto con otras obras de índole jurídica. El primero había escrito, entre otros, “Orientación para el desarrollo de la seguridad social en las Américas” en la revista de filiación peronista *Hechos e ideas* en 1951 y había sido funcionario de la secretaría de trabajo y previsión durante la gestión de Perón. En este último texto, Stafforini había definido a la seguridad social como “la protección de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, asegurándoles condiciones

6 Carta Orgánica del Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina (1959), suscripta en el Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social, Mendoza. Texto incorporado, entre otros, en el Artículo 2 de la Ley 6.235 de la Provincia de Buenos Aires, promulgada el 27 de enero de 1960.

dignas y justas de subsistencia” (Stafforini, 1951, p. 27). En este sentido, tenía una definición relativamente minimalista del problema de la seguridad social, ya que la entendía en términos de mínimos de subsistencia –al igual que Beveridge– pero al mismo tiempo reconocía la necesidad de incorporar en ella mayores dimensiones que las existentes, para que puedan proteger diferentes contingencias y riesgos sociales.

El origen jurídico de ambos especialistas nos permite sostener que, al igual que en el proyecto de Rouzaut, las fundamentaciones de la reforma de la seguridad social encontrarán en lo jurídico mucho más sustrato que en otras áreas del conocimiento. En el año 1963 se publicó, bajo la dirección de los mismos autores, el segundo informe técnico, también llamado *Plan de seguridad social*. El año siguiente se presentó, a raíz del III Congreso Nacional de Seguridad Social llevado a cabo en Bariloche en el mes de diciembre, un primer anteproyecto de código de la seguridad social, que en realidad no estaba redactado de tal forma pero sí contenía los criterios sustantivos que habrían de reformarse. Luego, en mayo de 1966, se presentó en el IV Congreso Nacional de Seguridad Social desarrollado en Buenos Aires un segundo proyecto de sistematización. Este, al igual que el de 1964, estaba incompleto ya que faltaban definiciones que se proponía que se trataran en un quinto congreso a realizarse a fines de 1966 en Salta⁷, el cual no se realizó debido a la interrupción de la continuidad democrática.

En el tercer congreso participó como representante del parlamento nacional Adolfo Rouzaut, quien afirmó que al presentar su proyecto de código,

“pretendía [...] colocar el estudio de la seguridad social codificada en el primer plano de las meditaciones argentinas. Fuere este proyecto u otro preparado por instituciones oficiales o no, lo interesante era que en definitiva se sancionase un código de la seguridad social que constituya lo mejor para el país”⁸.

Es decir, el propio Rouzaut se desentendía de las posibles discrepancias entre ambos proyectos, anteponiendo el mandato constitucional a los debates concretos. La participación de Rouzaut en el citado congreso se limitará, ante todo, a la reivindicación del mandato jurídico que estimula y sostiene el debate que allí se lleva a cabo.

El primer informe del COFESES, de 1961, comienza con la afirmación de que “la transformación de los regímenes actuales es un imperativo sostenido desde hace tiempo en todo el país” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 5). A esto se agrega, más adelante, que

⁷ Ver *Clarín*, 22 de mayo de 1966, Buenos Aires, pág. 26.

⁸ Expresado en el III Congreso Nacional de Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, el 9 de diciembre de 1964. Disponible en COFESES, 1964, pág. 50.

“no es razonable continuar ya, en una materia de la trascendencia de la seguridad social, en el plano de los estudios parciales, de las enmiendas, de los retoques o de las soluciones de emergencia. Por el contrario; resulta indispensable proceder al estudio integral que nos lleve a resolver los graves problemas que atentan contra la seguridad de todos los habitantes de la nación y principalmente, por razones obvias, de los trabajadores y su núcleo familiar” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 6).

Esta crítica a las soluciones de emergencia parece incluir, por ejemplo, a la Ley 14.499 sancionada tan sólo tres años antes, la cual presentamos en el capítulo 8. En el debate que llevó a esta ley, como ya mostramos, se señaló que esta daba una respuesta coyuntural pero que eran necesarias reformas ulteriores de escala mayor en el sistema de seguridad social argentino.

En una clara crítica a la política de protección social del peronismo y en particular al rol jugado por los sindicatos, los autores del primer informe técnico entienden que ha dejado de ser necesario que el Estado proteja al trabajador en su relación laboral individual, y que en cambio es necesario estructurar un sistema en el cual la acción estatal esté supeditada a una institucionalización y un establecimiento de normas básicas, o reglamentaciones generales, que, sin embargo, no desmerezcan la responsabilidad individual. Según los autores,

“se procura dispensar el máximo estímulo al fortalecimiento de la propia responsabilidad. De acuerdo con el nuevo principio de subsidiaridad, se entiende que el hombre es el primer responsable de sí mismo y de su familia. Esta responsabilidad del obliga a afrontar las exigencias de la vida, consagrarse al trabajo y adquirir con su rendimiento los medios económicos que consoliden al núcleo familiar y aseguren la vejez. Además, [...] pueden crearse por ley organismos de previsión social confiados a la responsabilidad de los propios interesados” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 8).

En este sentido, la propuesta de reforma parece volcarse menos sobre una preocupación por la protección efectiva de los ciudadanos que por una regulación de la intervención estatal. Más que aumentar la protección, se propone ordenarla. Este argumento se refuerza cuando afirman que “el monopolio de la seguridad social por el Estado, en términos absolutos, importa una solución peligrosa, pues atentaría contra otros valores esenciales de una sociedad libre” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 8). Incluso, cuando en el mismo informe se sostiene que “cuanto menores medios normales de existencia consiga crear la política económico-social tanto más necesarios serán los recursos de la seguridad social”

(Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 8), se deja en claro que esta tomará un carácter secundario, no siendo deseable una expansión indefinida sino, por el contrario, esperándose una reducción de sus atribuciones en la medida en que la economía del país crezca y se desarrolle.

En una de las alocuciones del tercer congreso de seguridad social, de 1964, Velmard Mazza, representante del Consejo Federal de Inversiones y de la Universidad Nacional de La Pampa, afirmó que la propuesta del COFESES estaba dirigida a

“establecer un régimen autonómico de seguridad social, en donde la intervención del Estado está reducida a la fiscalización o participación, interpretando, de acuerdo al criterio que puede tener este congreso, el pensamiento de los constituyentes en el artículo 14 bis de la Constitución”⁹.

Asimismo, se reclama la cooperación de las asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores para facilitar la recaudación de aportes y contribuciones. Es decir, se confía en las instancias intermedias como mecanismo para asegurar el funcionamiento del sistema, buscando reducir la injerencia propiamente estatal.

La intervención activa del Estado habría de restringirse a “aquella parte de la población que carece de ingresos, principalmente el sector de los que no están en condiciones de trabajar” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 4). Se busca, entonces, una seguridad social que “concierte la acción paralela y concurrente del Estado, de los trabajadores, de sus familias y de las asociaciones constituidas mediante el acuerdo privado” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 8).

De esta manera, la seguridad social habrá de separarse de la asistencia social y “no podría concebirse en nuestro tiempo como un sistema unificado” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 9). Sin embargo, sí es necesario un ordenamiento integral que supere la situación de “ausencia de un sistema orgánico” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 10). De esta manera, y sobre la base explícita de las disposiciones constitucionales establecidas en 1957, se propone avanzar hacia un esquema mixto y segmentado entre seguridad y asistencia sociales, en el cual

“los sistemas contributivos deberían reconocer su fundamento en el trabajo, y valorizando el esfuerzo personal como factor de progreso y bienestar de la comunidad [...en tanto...] los sistemas asistenciales, complementarios de los anteriores, deberían tener primordialmente en cuenta el estado de necesidad en consideración a la dignidad humana” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 20).

9 Expresado en el III Congreso Nacional de Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, el 9 de diciembre de 1964. Disponible en COFESES, 1964, págs. 56 - 57.

La naturaleza contributiva del régimen previsional se fundamenta en lo siguiente:

“si se tiene en cuenta que el trabajador, en virtud de su actividad, contribuye a la creación de la riqueza nacional, y que, sin perjuicio de su remuneración, tiene derecho a una justa distribución de los frutos del progreso social, es razonable aceptar que la prestación de trabajo ha de ser, por si sola, motivo suficiente para adquirir el derecho a ciertos beneficios que superan las exigencias derivadas de los estados de necesidad” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 68).

Además,

“el aporte afianza en el asegurado el sentimiento de su propio derecho. Si los regímenes se sostuvieran en forma exclusiva mediante impuestos, los beneficiarios considerarían a las instituciones de previsión como de carácter asistencial y se reafirmaría la tendencia hacia la estatización de los sistemas de seguridad social” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 82).

En cuanto al financiamiento, el informe muestra a las claras la imposibilidad de sostener un sistema de capitalización en un contexto inflacionario e, incluso, sostiene que su lógica impide que rija un sistema de solidaridad entre los trabajadores –en la medida en que algunas cajas son superavitarias y otras deficitarias-. Por eso es que se inclina por un método de reparto:

“la idea de una prestación basada en el cálculo de lo aportado se sustituye por el concepto más amplio que consiste en volcar el esfuerzo de los que trabajan para beneficio de los que deben resignarse a la pasividad” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 90).

De hecho, sostiene que debido a la insuficiencia de un superávit persistente y a los distintos usos que se hubiera hecho de los fondos, la capitalización es sólo formal en el sistema previsional argentino. Incluso, se afirma en el primer informe que la Ley 14.499 que establece la movilidad de las remuneraciones crea, de hecho, un régimen de reparto, que constituye un pacto tácito de solidaridad social, “único capaz de mantener en la actualidad el sistema jubilatorio con una garantía de seguridad y bienestar” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 108).

La propuesta concreta, que se puede leer en las resoluciones adoptadas en el tercer congreso, consiste en establecer que las distintas cajas jubilatorias adopten

“uniformidad de aportes y contribuciones en todos los regímenes jubilatorios [...] la determinación del haber jubilatorio debiera ser uniformada y guardar proporción con las remuneraciones o ingresos del afiliado, correspondientes al promedio del mejor período de su vida” (COFESES, 1964, p. 193).

Curiosamente, quien mejor graficará, en el sentido propuesto por el COFESES, la necesidad de un sistema de reparto y la eliminación del status formal de la capitalización es Agustín Merello, jefe de los equipos que desarrollarán el P.A.S.S., que presentamos en el capítulo siguiente. En su participación en el tercer congreso como representante de la Fundación Argentina para la Seguridad Social afirmará que “el aporte debe ser estrictamente el necesario para permitir por otro mecanismo ese ahorro que tanto necesita el país”¹⁰. Es decir, no se debe utilizar a la seguridad social para capitalizar aportes ya que esta conlleva mecanismos ineficientes de inversión. La seguridad social debe funcionar como un sistema de reparto, y los canales de la capitalización de ahorros deben ser otros. “Buscar la capitalización del país provocando un ahorro forzoso mediante el aporte de la seguridad social es un camino equivocado”¹¹.

Sin embargo, la principal preocupación que muestran los autores de los informes no está en el régimen previsional, para el cual lo que se sugiere es un ordenamiento de las estructuras existentes, sino en la ausencia de un seguro de desempleo –algo que, como vimos, aparece con menor ímpetu en el proyecto de Rouzaut-. Con un argumento marcadamente keynesiano que, sobre todo, reconoce el rol de la demanda efectiva en el crecimiento económico, los autores sostienen que asegurar el trabajo a quien lo necesite es una nueva obligación de los Estados modernos. Al respecto,

“el Estado debe preservar al individuo del paro forzoso de la misma manera que le asegura la existencia de un orden jurídico para el goce pacífico de sus derechos. La ocupación de todo el potencial humano del país ha de constituir el centro de la política económica, financiera y social del Estado moderno. Su acción contra el paro forzoso debe de estar orientada preferentemente al mantenimiento de una demanda suficiente de productos y servicios, defendiendo la capacidad de compra de la población, controlando la ubicación o localización de los establecimientos industriales y, finalmente, asegurando la movilización organizada de la mano de obra” (Stafforini y Goñi Moreno, 1961, pág. 45).

10 Expresado en la reunión de la Comisión sobre Financiamiento de la Seguridad Social en el III Congreso Nacional de Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, 14 de diciembre de 1964. Disponible en COFESES, 1964, pág. 387.

11 *Ibíd.*, págs. 387 – 388.

En el ya mencionado tercer congreso se aprobó encomendar una sección del anteproyecto de código de seguridad social específicamente abocada al seguro de desocupación, en cuyos considerandos se entiende que a) “el seguro de desocupación [...] forma parte de una política de bienestar social que tiene por fines solucionar los estados de necesidad y mejorar los niveles de vida de la población” y b) “el desempleo es un riesgo a cubrir mediante el seguro social para garantizar la subsistencia del salario en el caso de paro involuntario” (COFESES, 1964, p. 144). Se refuerza así el rol de la teoría de la demanda efectiva en la fundamentación a favor de un seguro de desempleo.

Entendemos que en la trayectoria del COFESES no se establece un diagnóstico crítico de la evolución del sistema o de sus urgencias, sino que, por el contrario, se comprende a las transformaciones necesarias como parte de una dinámica evolutiva de las sociedades, criterio que parece compartirse con la mayoría de las alocuciones del debate constituyente de 1957. Como muestra de la falta de necesidad de reformas integrales, no se registra la necesidad de romper con la fragmentación, como sí propone Rouzaut y, como se puede ver en el capítulo siguiente, propondrá más adelante el proyecto de Agustín Merello, sino que sólo se sostiene la necesidad de se homogenicen los criterios de acceso a los beneficios y percepción de aportes y contribuciones.

De hecho, la principal preocupación en el plano organizativo, sobre la base de un análisis jurídico del legado constituyente de 1957, se encuentra en la distribución de facultades entre los órdenes públicos nacional y provincial. Nuestra hipótesis es que la propia conformación institucional del COFESES lo lleva a rechazar la unificación del sistema: en tanto se constituye por los gobiernos provinciales, no puede rechazar la autonomía que buscan tener estos y la capacidad de acción en materia de seguridad social. Quizás donde con mayor claridad se verifica este propósito es en la crónica que hace el diario *La Nación* en ocasión del tercer congreso, donde se afirma que según el proyecto del COFESES, “los recursos para la seguridad social serán descentralizados de acuerdo con el sistema federal, y estarán integrados con fondos regionales unificados y complementados en un régimen de compensación”¹². En una de las crónicas de *Clarín* al finalizar el cuarto congreso, en 1966, se cita un detalle mayor, al afirmarse que “las retenciones, afiliación y pago de los beneficios quedarán a cargo de los institutos a establecerse en cada provincia”¹³, no determinándose si estos nuevos institutos reemplazarán a las cajas existentes o si, por el contrario,

12 Citado en *La Nación*, en el artículo titulado “El Congreso Nacional de Seguridad Social será clausurado hoy”, edición del 16 de diciembre de 1964, Buenos Aires, pág. 9.

13 Citado en *Clarín*, en el artículo titulado “Clausuró sus deliberaciones el Congreso de Seguridad Social”, edición del 22 de mayo de 1966, Buenos Aires, pág. 26.

serán una versión subnacional del INPS, funcionando como organismos de redistribución entre cajas¹⁴.

A modo de síntesis, entendemos que el COFESES presenta un diagnóstico de la seguridad social argentina en el cual son mayores las coincidencias con la estructura actual que las críticas, y lo que se propone es un ordenamiento jurídico de la misma –con el agregado de un seguro de desempleo–, que rompa con la virtual capitalización y sincere un sistema de reparto y, al mismo tiempo, dote a la estructura de seguridad social de un carácter más federal. Los argumentos keynesianos son más visibles en la fundamentación del seguro de desempleo que en la del sistema previsional, donde la preferencia por un sistema de reparto obedece más a criterios de factibilidad, solidaridad social y realización de derechos sociales que a argumentos estrictamente económicos. Sin embargo, al estar presentes estas ideas y no desarrollarse explícitamente los orígenes teóricos es que podemos afirmar que el proyecto del COFESES participa del consenso de ideas que presentamos y desarrollamos en el capítulo 5.

14 Se lee en la crónica del diario La Nación del mismo día que “pasaron a la agenda del próximo congreso asuntos tales como el régimen financiero y la disposición de los recursos del sistema de seguridad social proyectado”. Como afirmamos antes, este próximo congreso nunca se llevó a cabo, quedando inconclusas estas disposiciones. Ver La Nación, en el artículo titulado “Clausuróse el IV Congreso de la Seguridad”, edición del 22 de mayo de 1966, Buenos Aires, pág. 20.

Capítulo 10

El Programa Argentino de Seguridad Social: desarrollo, prospectiva, orden social y catolicismo

10.1 - El P.A.S.S. se presenta en sociedad

El Programa Argentino de Seguridad Social (P.A.S.S.) consiste en un trabajo realizado por un importante número de investigadores, coordinado por Agustín Merello, que entre 1958 y 1965 se ocupó de confeccionar un muy detallado informe acerca de los problemas y los desafíos de la seguridad social argentina, el cual traía aparejado un proyecto de código unificado. Esta unificación implicaba romper con la lógica heterogénea y fragmentaria de la legislación vigente y articular en una sola normativa distintas contingencias como la vejez, el desempleo, los nacimientos y la salud, entre otras, estableciendo un criterio único que refería al reparto solidario al interior de la clase trabajadora, pero manteniendo la característica contributiva del esquema existente. A diferencia de la propuesta de Rouzaut o de la del Consejo Federal de Seguridad Social, no se hace referencia al mandato constitucional que promovería la reforma y, como se mostrará más adelante, no se inscribe la propuesta dentro de los parámetros de un régimen democrático en el que se hagan efectivos determinados derechos.

Los resultados del programa fueron publicados bajo el título Programa Argentino de Seguridad Social. Edición consulta para dirigentes del futuro en septiembre de 1965. Un documento anexo titulado Evaluación del programa argentino de seguridad social PASS: aspectos técnico matemáticos fue publicado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Centro de Investigación de Técnicas Matemáticas Aplicadas a la Dirección de Empresas (CITMADE) en abril de 1967. Poco antes, en noviembre de 1966, se publicó por la Imprenta del Congreso de la Nación el Anteproyecto de código de seguridad social, que traducía en un denso articulado las prescripciones y teorizaciones que habían sido desarrolladas en el texto original de 1965. Este proyecto fue coordinado asimismo por la Fundación Argentina para la Seguridad Social, de la cual el propio Merello era presidente, y financiado por la Fundación Ford y el Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (IDEA), es decir, por entidades empresarias. En representación de la citada fundación es que Merello había participado, como hemos mostrado en el capítulo precedente, en diversos foros

sobre seguridad social, como por ejemplo en el tercer congreso organizado por el COFESES en diciembre de 1964 en Bariloche, donde citamos su intervención respecto al debate entre capitalización y reparto.

Más allá de la elaboración del programa en tiempos democráticos –y su publicación durante la presidencia constitucional de Illia– el P.A.S.S. saltará a la fama en julio de 1966 a partir del golpe de Estado liderado por el teniente general Onganía que derrocó al citado presidente el día 28 de junio de aquel año. Luego de una serie de reuniones entre el propio Merello y el presidente de facto, el programa fue presentado públicamente el día 12 de julio de 1966 en el Ateneo de la República¹, contando con la presencia, entre otros, de Santiago de Estrada, a posteriori responsable de la cartera de Bienestar Social del gobierno de facto y uno de los principales referentes del pensamiento social católico en el país. Allí se afirmó que la finalidad del programa consistía en

“dotar a la Argentina de un sistema moderno, dinámico y completo que ponga a la población al cubierto de los riesgos vitales. Se trata de una concepción nueva, distinta, integral: una verdadera organización comunitaria de la seguridad social”².

De hecho, la presentación pública del programa surge como pedido expreso del presidente, que, según se cita en la prensa, había encargado a Merello la elaboración de un informe técnico sobre la política social a seguir por el gobierno³. Más aun, en su discurso del día 9 de julio, en el que se conmemoraba el sesquicentenario de la declaración de la independencia nacional, al anunciar Onganía sus prioridades en materia social, señalaba que estas eran la vivienda, la salud pública y la seguridad social, dotando entonces a esta última de un importante lugar en la agenda del gobierno⁴.

1 Esta institución, que concentraba a sectores de filiación católica, había sido fundada en 1962.

2 Citado en Clarín, edición del 13 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 19

3 Ver ABC, Sección “ABC en Buenos Aires”, edición del 6 de julio de 1966, Madrid, pág. 39 y Clarín, edición del 16 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 17.

4 Ver Clarín, edición del 10 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 15 y La Prensa, edición del 10 de julio de 1966, Buenos Aires, tapa.

Imagen 9.1: Agustín Merello presentando el Programa Argentino de Seguridad Social en el Ateneo de la República, Buenos Aires, 12 de julio de 1966



Fuente: *Clarín*, 13 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 19

Según se cita en los periódicos del mes de julio de 1966, el programa tomó notoriedad pública rápidamente, lo que llevó a que diversas organizaciones manifestaran su parecer acerca del mismo. Sin ir más lejos, en la asamblea de delegados del Frente de Acción y Coordinación de Entidades de Jubilados, Retirados y Pensionistas de la Argentina, reunida el día 9 de julio, diversas instituciones se pronunciaron

“contra reformas al régimen previsional en vigencia y [...] por la puesta en práctica de y cumplimiento de las leyes de previsión actuales [...] se refirieron a la iniciativa denominada Programa Argentino de Seguridad Social, que ha tomado estado público, calificándola de ‘empresario’”⁵.

Incluso, el proyecto llegó a tener repercusión internacional. Por ejemplo, el autor alemán Heinz Allekotte ya en 1968 presentó una tesis en la Universidad de Köln, publicada luego en 1970, en la que estudió la reforma del sistema de seguridad social alemán de 1966 en clave comparativa con la propuesta de Merello para Argentina⁶.

Al mismo tiempo, la Confederación General del Trabajo (CGT) incluyó una referencia al Programa Argentino de Seguridad Social en un comunicado enviado al Ministerio de Economía el día 19 de julio del mismo año⁷, lo que muestra el estado público que había tomado el proyecto de Merello.

El 13 de julio el presidente Onganía llevó a cabo un discurso público en el que enunció los objetivos políticos de la autodenominada Revolución Argentina, entre los que se destaca el de

5 Citado en *Clarín*, edición del 10 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 30.

6 Ver Allekotte, 1970.

7 Ver *La Prensa*, edición del 19 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 3.

“organizar y poner en funcionamiento un Sistema Argentino de Seguridad Social, nuevo y eficaz basado en estudios y realizaciones técnicas y en el principio que la comunidad debe concurrir solidariamente a llenar ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas por el individuo”⁸.

A tal fin, el día 14 de julio de 1966 el gobierno decidió intervenir todas las cajas nacionales de previsión, decisión que encendió las más fuertes críticas de las entidades de jubilados y los sindicatos, en especial de la CGT, que venían reclamando no sólo su autonomía sino, sobre todo, que el Estado deje de utilizar sus fondos para otros fines⁹. Ciertamente, esta medida estaba en línea con los objetivos del P.A.S.S., ya que para organizar un sistema unificado era necesario que el Estado tome primariamente el control de las cajas existentes. Sin embargo, ni en los anuncios del 13 de julio ni en las fundamentaciones de la intervención el día siguiente hubo declaraciones directas respecto al proyecto de Merello.

Poco a poco tanto la pretensión de construir un sistema de seguridad social, tal como fuera anunciado el 13 de julio, como la voluntad de acogerse al proyecto elaborado por Merello fueron perdiendo lugar en la agenda gubernamental, pero sin desaparecer. De hecho, siguió estando entre las alternativas del gobierno hasta el año 1968, cuando el gobierno resuelva la creación del régimen de reparto, mas sin la promulgación de un código de seguridad social¹⁰. En septiembre de ese año, sin ir más lejos, el semanario *CGT de los Argentinos*, dirigido por Rodolfo Walsh, denunciaba la intención de aplicar el proyecto de Merello, que según el autor del artículo consistía en un programa de “tecnócratas financiados por monopolios norteamericanos [...cuyo fin es...] la planificación de la miseria para el desmantelamiento paulatino del régimen jubilatorio”¹¹.

10.2 - Merello y los investigadores católicos

El equipo de Merello mostraba una conformación interdisciplinaria, mas donde lo que agrupaba a la mayoría de los investigadores era la pertenencia a espacios o grupos de extracción católica. Los investigadores principales que

8 Citado en *Clarín*, edición del 14 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 13.

9 Ver *Clarín*, ediciones del 15 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 24 y del 16 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 14. Sobre la relación entre el gobierno de Onganía y los sindicatos en lo que refiere a la reforma de la seguridad social, ver el capítulo 11 de este libro.

10 Ver el capítulo 11 de este libro.

11 Citado en *Semanario CGT de los Argentinos*, Año 1, No. 20, edición del 12 de septiembre de 1968, Buenos Aires, pág. 3.

firman el proyecto de seguridad social son el doctor Juan Carlos O'Donnell, quien fuera director del Hospital Garrahan en Buenos Aires, el también médico Jorge Velasco Suárez, miembro de la Sociedad Chestertoniana en Buenos Aires, la secretaria Marta Mó, el abogado especialista en derecho de la seguridad social y a posteriori juez Humberto Podetti, miembro en sus años de juventud de Acción Católica, y el filósofo tomista, católico integrista y ferviente anticomunista Carlos Sacheri, también miembro en su juventud de Acción Católica, quien fuera asesinado por el Ejército Revolucionario del Pueblo en 1974. Es en la figura de este último donde nos permitimos trazar las mayores concordancias entre el proyecto de Merello y la doctrina social de la iglesia, de la cual Sacheri era uno de sus principales defensores en el país (Von Büren, 2003, p. 7).

Mayor diversidad encontramos en el equipo asesor, donde aparecen académicos de gran renombre como el sociólogo funcionalista José Miguens, el psiquiatra Raúl Usandivaras, el economista Antonio Margariti, socio de la Fundación Libertad, difusor de las ideas neoliberales en el país y a posteriori uno de los más fervientes defensores de los sistemas previsionales de capitalización individual¹², el prospectivista Nicanor Saleño y el sacerdote jesuita Alberto Sily, director del Centro de Investigaciones y Acción Social, quien más tarde se sumaría a la Comisión Episcopal de Pastoral, una articulación de diócesis tercermundistas fundada, entre otros, por el obispo Angelleli¹³.

El aporte propio de Merello estaba relacionado con la idea de la programación prospectiva, es decir, la teoría de la anticipación y planificación del futuro, la cual quedaría condensada en la revista *Prospectiva*, revista de futuribles de 1969 y en su libro *Prospectiva, teoría y práctica*, que se publicaría en 1973. Según el autor,

“el propósito de la prospectiva es construir un modelo de sociedad futura mediante la anticipación de nuevas configuraciones –elaboradas y discutidas por todos– que satisfagan tanto las aspiraciones que motivan a los hombres como las exigencias técnicas imprescindibles para esos logros” (Merello, 1973, p. 11).

12 Antonio Margariti, entre otras obras, publicará en el año 1979 el libro *La seguridad social estatizada*, editado por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. En este trabajo esboza una feroz crítica a la seguridad social argentina, proponiendo para su reforma la adopción de un sistema de capitalización individual similar al que se estaba debatiendo en Chile y al que sería adoptado en Argentina, parcialmente, en 1994. Los fundamentos teóricos de Margariti son los mismos que señalamos en el capítulo 6 para el caso de Álvaro Alsogaray: los impulsores de la economía social de mercado, especialmente provenientes de Alemania. Este libro se publica en el marco de un debate sobre la posible reforma del sistema previsional que se estaba dando al interior del gobierno militar. Ver Margariti, 1979.

13 Para un detallado análisis de la diversidad del mundo católico en la Argentina de la época, en especial de los grupos denominados tercermundistas, ver Touris, 2010.

Sostiene Merello que “la prospectiva es una sistemática mental que, en su tramo más importante, viene del futuro hacia el presente”(Merello, 1973, p. 18). Además,

“la programación prospectiva indica el cómo, o sea que enseña mediante la combinación y conjugación de los factores cuál es el sentido y grado óptimo de los movimientos que se pueden y deben efectuar para lograr lo propuesto. La programación prospectiva es el estudio científico de la acción”(Merello, 1973, p. 27).

La necesidad de la aplicación de la prospectiva en las normas económicas y sociales se fundamenta en que

“la legislación social en nuestro país fue pensada en los últimos años con miras al momento inmediato. Hoy estamos en condiciones de enfocarla con miras al futuro gracias a una nueva actitud mental promovida por los progresos científicos y técnicos”(Merello, 1965, p. 1.2).

En otras palabras, al proponer el método de la programación prospectiva para la elaboración de un código de seguridad social lo que hace Merello es fundamentar las probabilidades de éxito de una política que intente transformar el orden social en el largo plazo, precisamente a partir de una justificación técnica y científica de los procedimientos. En este sentido, Merello propone una des-ideologización de la planificación, en tanto la eficiencia científica y la racionalización instrumental serían suficientes para alcanzar cualquier objetivo de largo plazo deseado¹⁴.

El objetivo de largo plazo, en lo que refiere a seguridad social, consiste en construir “una nueva organización de la comunidad que elimine, supere o mitigue los riesgos vitales y ayude eficazmente a los hombres a personalizarse y a conjugar sus esfuerzos para realizar la prosperidad social”(Merello, 1965, p. 3.1), la cual debe sostenerse en los siguientes principios: responsabilidad individual, subsidiaridad y solidaridad, los cuales llegan al proyecto P.A.S.S. desde la filosofía de uno de sus investigadores principales, Carlos Sacheri. Según este autor, del respeto por estos principios “depende la armoniosa estructuración de los vínculos de convivencia sociales, en cuanto la sociedad política es medio necesario para la obtención de nuestra realización humana” (Sacheri, 1974b, pág. 92).

14 Esta filosofía no se reduce a Merello. Sin ir más lejos, Mariano Grondona, uno de los intelectuales más cercanos al gobierno de facto de Onganía, publicaba en mayo de 1966 –poco antes del golpe de Estado- un artículo en su revista *Comentarios* titulado “La actitud prospectiva”, donde defendía la propuesta metodológica de esta escuela. Disponible en *Comentarios*, Año 3, No. 98, Buenos Aires, págs. 1 y 2.

10.3 - Economía, política y sociedad en el pensamiento católico del P.A.S.S.

Si la característica común de los investigadores de los equipos P.A.S.S. es su pertenencia a espacios católicos, cabe entonces introducir qué se entendía en estos espacios por economía, Estado y organización económica y social¹⁵. La figura que más puede contribuir a la comprensión de esta cosmovisión, precisamente por su rol de investigador en el proyecto, es la de Carlos Sacheri, en conjunto con la de su mentor, el cura Julio Meinvielle, confeso antisemita y anticomunista y defensor del falangismo durante la guerra civil española. Si Sacheri define los principios del orden social, es de Meinvielle de donde se inspiran sus nociones acerca del orden económico. A su vez, la inspiración de Meinvielle puede encontrarse directamente en las cartas encíclicas que componen lo que usualmente se conoce como doctrina social de la iglesia¹⁶.

Tanto en las mencionadas encíclicas como en la obra de Meinvielle lo que encontramos es una profunda crítica a las concepciones liberales más crudas del capitalismo y, al mismo tiempo, a las salidas del mismo por la vía revolucionaria marxista. Meinvielle afirma que

“sólo hay dos economías verdaderamente opuestas: la cristiana, que usa de las riquezas para subir a Dios, y la moderna capitalista (sea liberal o marxista), que abandona a Dios para esclavizarse en la riqueza” (Meinvielle, 1936, p. 10).

Vemos entonces que se postula una trilogía de sistemas económicos, donde dos de ellos pretendidamente opuestos –como el liberalismo y el marxismo– comparten una desviación moral, que los hace caer “en la esclavitud del becerro de oro” (Meinvielle, 1936, p. 10), mientras que el tercero –el cristianismo– es el

15 En la década del sesenta se presencié un amplísimo debate al interior del mundo católico, el cual no es posible discutir aquí. Simplemente nos remitiremos a describir las ideas emanadas de grupos católicos que entendemos como fundamentos del proyecto P.A.S.S., reconociendo que estas no delimitan la totalidad del pensamiento social católico de la época.

16 Nos referimos a las encíclicas tituladas *Rerum Novarum*, firmada por el papa León XIII en 1891, y *Quadragesimo Anno*, firmada por el papa Pío XI en 1931. A estas, que constituyen la base de la doctrina social de la iglesia, se puede sumar la encíclica *Mater et Magistra* del papa Juan XXIII en 1961, que es posterior a los principales escritos de Meinvielle. No se realiza aquí un análisis detallado de estos documentos, sino que simplemente se mencionan como las principales inspiraciones del pensamiento de Meinvielle y Sacheri. Sin embargo, cabe citar un artículo de la última de ellas, que hace referencia directa a la seguridad social: “los sistemas de los seguros sociales y de seguridad social pueden contribuir eficazmente a una justa y equitativa redistribución de la renta total de la comunidad política; deben, por ello mismo, considerarse como vía adecuada para reducir las diferencias entre las distintas categorías de los ciudadanos” (Juan XXIII, 1961, Art. 136).

que ha de recuperar “el ordenamiento jerárquico de la vida social” (Meinvielle, 1936, p. 4).

En los términos de Pablo Ponza, la perspectiva socialcristiana

“abordó la idea del desarrollo global buscando posicionarse desde una perspectiva tercerista frente a lo que consideraba –por una parte– los desbordes del capitalismo liberal y su definición a partir de intereses individuales, atomizantes, antisolidarios y –por la otra–, la colectivización comunista que intervenía y se extralimitaba en la esfera privada” (Ponza, 2007, p. 274).

¿Qué papel le corresponde entonces al Estado, ya que no puede ser omnipresente ni tampoco ausente? Meinvielle señala que

“el Estado, cuya misión es velar por la justicia social, debe remediarla apelando a soluciones eficaces. Estas deben ser tales que no desconozcan el derecho de propiedad. El Estado debe respetar la propiedad privada” (Meinvielle, 1936, p. 19).

Al mismo tiempo, las ganancias capitalistas son propiedad privada genuina en tanto surgen de la virtud de la magnificencia (Meinvielle, 1936, p. 24). Esta virtud se basa en que el capital consiste en riqueza acumulada puesta al servicio de la producción de mayor riqueza, con lo que se beneficia toda la comunidad (Meinvielle, 1936, p. 25). Sin embargo, “el capital tiene derechos, es cierto, pero sus derechos son posteriores a los derechos del trabajo” (Meinvielle, 1936, p. 25).

En síntesis, en una economía cristiana debe garantizarse la justicia social al tiempo que deben respetarse las contribuciones de todas las clases sociales; el Estado tiene que intervenir para asegurar esta justicia, pero no ha de extralimitarse, respetando así la iniciativa individual y la propiedad privada. Estos argumentos abren el camino a la fundamentación del principio de subsidiariedad del Estado, tal como es entendido, por ejemplo, por Sacheri. Al respecto, cabe citar una reflexión Ricardo von Büren reflexiona acerca del pensamiento integrista de Sacheri, que permite dar cuenta de la potencialidad de los mencionados principios.

“Sacheri presta particular atención al principio de subsidiaridad y al de solidaridad. Al primero lo considera fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad, destacando su doble perspectiva: la necesidad de respetar el orden propio de cada persona y de cada grupo social, evitando la injerencia innecesaria de órganos superiores, especialmente del poder político, y a la inversa la obligatoriedad de auxiliar a los organismos menores, cuando éstos no están en condiciones de

desenvolverse por sí mismos y hasta que ello suceda, que pesa sobre las instancias superiores, también en especial el poder político. El adecuado ejercicio de la subsidiaridad, en su faz positiva y en su faz negativa, es la clave para una auténtica promoción y defensa de la persona y sus derechos. Respecto del segundo, lo concibe como la argamasa de la vida comunitaria, y expresión concreta del hacerse cargo los unos de los otros” (Von Büren, 2003, p. 10).

Estos principios también conllevan un correlato político en el cual podemos encontrar la relación recíproca entre sociedad, economía y política que subyace en el pensamiento de Merello: “la seguridad social contribuye a la integración dinámica de la sociedad, haciendo posible la democracia efectiva, única que armoniza el desarrollo económico con el progreso social” (Merello, 1965, p. 3.5). En este sentido,

“la formulación de un programa de seguridad social es un pre-requisito y un factor fundamental del desarrollo, y una condición sin la cual no hay bienestar ni mucho menos prosperidad social” (Merello, 1965, p. 3.6).

Es decir, el problema del desarrollo aparece recurrentemente como una necesidad nacional, lo cual es muy propio de prácticamente todo el pensamiento social de la década del sesenta. Lo que es particular es la vinculación que se establece respecto a la política social, a la que se la entiende como precondition del mismo, a diferencia del pensamiento desarrollista estrecho, donde, como se ha mostrado en capítulos anteriores, la transformación acelerada de la estructura económica es la condición necesaria por excelencia del bienestar social. Esta distinción se refuerza si citamos una obra posterior del propio Sacheri en la que se afirma que

“la riqueza económica de un pueblo no depende solamente de la abundancia global de bienes, sino también, y principalmente, de su efectiva distribución entre todos los sectores, según normas de justicia” (Sacheri, 1974a, pág. 856).

Por otro lado, el principio de subsidiariedad es la que más interesa aquí, en tanto es el que fundamenta el establecimiento de un sistema de seguridad social que no esté basado en las instituciones estatales, sino que precisamente busque administrarse mediante instituciones propias, o, dentro del propio paradigma tomista, comunitarias. En otro trabajo el propio Sacheri sostendrá años más tarde al respecto que

“la idea central de este principio radica en que debe dejarse a los particulares y a los grupos que integran la sociedad política la plenitud de la iniciativa, de creatividad, de responsabilidad, que ellos puedan asumir eficazmente por sí mismos. Complementariamente, la acción de las asociaciones más poderosas y del mismo Estado consiste en suplir lo que los miembros menos dotados no pueden realizar” (Sacheri, 1974b, pág. 94).

Uno de los acápites con mayor densidad teórica del proyecto P.A.S.S. es el que muestra la comparación de los sistemas de financiamiento de la seguridad social, cuyos argumentos exceden enormemente la dimensión puramente recaudatoria del mismo. Lo que se construye es una comparación entre tres tipos ideales¹⁷, que son la solución estatista, la clásica y la solidaria. La primera hace referencia a un modelo no contributivo universal financiado por impuestos, la segunda a un sistema de capitalización individual que adopte la forma de los seguros privados —que, como vimos, era formalmente el esquema vigente en Argentina— y la tercera al sistema de reparto que precisamente propone el proyecto en cuestión. Tomando como base los principios de la seguridad social enunciados, se sostiene que la solución estatista es paternalista, demagógica y por ende no cumple con los principios de subsidiariedad y responsabilidad individual, mientras que la clásica no reconoce principios de solidaridad y construye una sociedad excesivamente individualista. En este sentido, sólo la solución solidaria integra los principios de responsabilidad individual, subsidiariedad y solidaridad, a partir de referirse a la idea de comunidad¹⁸.

Nos encontramos aquí de nuevo con el trípode ya presentado por las encíclicas papales y Meinvielle, con vértices en el liberalismo, el estatismo y el cristianismo. Así, el argumento de Merello en favor de un esquema de redistribución comunitaria se encuentra en línea con lo afirmado por el papa Pío XI en su citada encíclica acerca de la propiedad privada, cuando afirma que

“igual que negando o suprimiendo el carácter social y público del derecho de propiedad se cae o se incurre en peligro de caer en el ‘individualismo’, rechazando o disminuyendo el carácter privado e individual de tal derecho, se va necesariamente a dar en el ‘colectivismo’” (Pío XI, 1931, p. 12).

17 El desarrollo de esta tipología se encuentra en Merello, 1965, Cap. 5.

18 Sin embargo, Merello también reconoce problemas prácticos de los modelos estatista y clásico, que son en el primero la potencialidad de la captura de aportes por parte del Estado para otros fines, como efectivamente ocurrió en la historia argentina, y en el segundo la descapitalización de las cuentas que generan los procesos inflacionarios, que en Argentina no sólo eran cotidianos sino que, para los autores, consistían en una consecuencia normal del proceso de desarrollo —lo que se conoce como inflación desarrollista—. Así, en la fundamentación a favor de un esquema de reparto solidario se adiciona a los principios fundamentales un conjunto de argumentos que refiere a conveniencias prácticas y políticas.

En síntesis, el pensamiento católico que hemos presentado propone una reorganización de la economía basada en la recuperación de los mencionados principios, marcando los extremos indeseables en el liberalismo y el estatismo marxista, e intentando recuperar un equilibrio en las sociedades occidentales. El rol de las instituciones públicas como la seguridad social, entonces, será el de colaborar en la restauración de este equilibrio, que es al mismo tiempo económico, político y moral.

10.4 - Los fundamentos económicos del P.A.S.S.

El informe que presenta Merello en 1965 comienza planteando la necesidad de un acuerdo social para que la Argentina se encauce en un proceso de desarrollo autosostenido y se convierta en una potencia, lo cual conlleva que la política social sea necesaria para la política económica. En términos del propio Merello, “no puede progresar la política económica, ni aún coordinarse la política fiscal, sin una clara política social” (Merello, 1965, p. 3 del prólogo). Esta política social debe consistir en la superación de los riesgos que afectan el curso de la vida humana. Estos riesgos pueden ser biológicos o sociales, y de los últimos el más grave de todos es la desocupación (Merello, 1965, p. 2.1).

Esta preocupación por el desempleo muestra por un lado un clima de época, que refiere a modelos de desarrollo que tomaban al pleno empleo como una condición necesaria para su reproducción en tanto era necesario garantizar altos niveles de demanda agregada —el cual es, por ejemplo, el principal argumento del segundo informe de William Beveridge (Beveridge, 1944)-, claramente inspirado en Keynes¹⁹.

Sin embargo, por otro lado, la preocupación por el desempleo refiere a la necesidad de garantizar el orden social en tiempos de convulsión política, lo que empieza a marcar la impronta socialcristiana del proyecto en cuestión. El propio Meinvielle daba cuenta de su preocupación por el desempleo cuando afirmaba que en las sociedades capitalistas liberales “mientras el capitalista acumula, se enriquece de modo fantástico, la multitud es continuamente despojada, hasta quedar en la actual miseria y desocupación” (Meinvielle, 1936, p. 25).

De hecho, Merello plantea que la familia es la unidad social fundamental y que es recomendable que las mujeres no tengan que salir a trabajar, lo cual da cuenta de una cosmovisión social muy propia del pensamiento integrista católico —pero que no es excluyente de este-. Este argumento se refuerza cuando Merello

¹⁹ Acerca del concepto de demanda efectiva aplicado a los sistemas de seguridad social, ver el capítulo 2.

se propone como principio sostener los valores auténticos de paz social, trabajo fecundo y convergencia nacional (Merello, 1965, Cap. 8).

El objetivo de lograr el pleno empleo tomará forma a la hora de pensar una seguridad social integral que tenga entre sus principales componentes un seguro de desempleo que además de la prestación monetaria incluya un servicio de empleo para trabajadores desocupados. Merello afirma que el principal objetivo es lograr el pleno empleo, ya que el desempleo disminuye el consumo y la productividad, en tanto el alto desempleo genera un círculo vicioso de recesión y agravamiento del problema (Merello, 1965, p. 16.1). Más aun, se cita una conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en cuyas actas se afirma que

“la política social deberá encarar, como objetivo de primera importancia, una política destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido, con objeto de elevar el nivel de vida, resolver el problema del desempleo y subempleo, satisfacer las necesidades de mano de obra y estimular el desarrollo económico” (Merello, 1965, p. 16.3).

Al mismo tiempo, Merello afirma que

“todo sistema de seguridad social debe estar integrado con el conjunto de las medidas de un plan general de desarrollo que incremente y reparta equitativamente los rendimientos de la producción entre el factor capital y el factor trabajo” (Merello, 1965, p. 6.20).

Esta aseveración por un lado legitima la acción planificadora del desarrollo y por el otro reconoce la necesidad de una convivencia armónica y pacífica entre capital y trabajo, a partir de un reparto equitativo. Sin embargo, al plantear en el texto del anteproyecto de código presentado en 1966 la necesidad de “solucionar la urgencia de los problemas que plantean los conflictos entre el capital y el trabajo” (Merello, 1966, p. 9) y de conseguir la disminución de la “irritante desigualdad” (Merello, 1966, p. 7) Merello parece reconocer que el conflicto entre capital y trabajo existe y es perjudicial, pero al mismo tiempo es solucionable precisamente a partir de la política social y la seguridad social. Aquí la propuesta de Merello parece coincidir con la interpretación que Arturo Laguado Duca hace de la concepción de la política social del gobierno de facto de Onganía, según la cual “la fractura de la sociedad se resolvería sin la intervención de la política: los componentes técnicos permitirían la correcta solución de los conflictos sociales” (Laguado Duca, 2010, p. 117).

Por otro lado, también afirma Merello que el trabajo es “la única fuente verdadera y permanente de riqueza” (Merello, 1965, p. 5.6), con lo que estaría abriendo el camino a una teoría del valor trabajo que entraría en contradicción

con la cita anterior. Quizás una posible respuesta sería entender que el valor es creado por el trabajo, mas el excedente apropiado por el capitalista no carece de justicia. Esto ya lo encontrábamos en Meinvielle, quien afirmara que “la producción de riquezas es un efecto propio del trabajo [...] el capital invertido en medios de producción es un instrumento” (Meinvielle, 1936, p. 25), pero, al mismo tiempo, el ejercicio capitalista es virtuoso y por ende es merecedor de un reconocimiento (ganancia). Es decir, la adscripción al valor trabajo acompañada de una interpretación desde la armonía de clases parece ser una constante en el pensamiento económico católico.

Por otro lado, encontramos que el programa de Merello muestra otras importantes inconsistencias, ya que, al tiempo que afirma que “un plan de seguridad social no crea directamente riqueza, pero sí la distribuye” (Merello, 1965, p. 3.6) y que “la seguridad social no es un proceso de creación de riqueza pero sí de su redistribución para resolver problemas humanos” (Merello, 1965, p. 6.19), sostiene que la redistribución de ingresos acelera el progreso económico (Merello, 1965, p. 3.6).

Gran parte del debate acerca de las ideas económicas en el proyecto de Merello puede sintetizarse en esta contradicción. El pensamiento neoclásico sostiene precisamente lo primero, ya que se presupone una tendencia natural al pleno empleo de todos los factores, con lo que la creación de riqueza sólo puede deberse a aumentos en la productividad o en la tasa de crecimiento exógena de los mismos²⁰. El pensamiento keynesiano, del mismo modo que otras heterodoxias, entiende por el contrario que en ausencia de una tendencia natural al pleno empleo la redistribución del ingreso puede contribuir al mismo y, por ende, al crecimiento económico. La respuesta a esta contradicción que podemos dar aquí es que la significativa preocupación por el desempleo y la necesidad de garantizar el pleno empleo parece inclinar la balanza hacia lo segundo, mas permanecen en el discurso legitimador ciertos principios propios de lo primero. De hecho, estas contradicciones entre los argumentos neoclásicos y el principio de la demanda efectiva seguirán apareciendo a lo largo del programa.

En cuanto a cómo estructurar el sistema de seguridad social, Merello plantea que la solidaridad, principio fundamental, ha de ejercerse al interior de la clase trabajadora. En este sentido, el autor supone una función de determinación de precios como margen sobre costos –al estilo kaleckiano (Kalecki, 1938)- para mostrar que tanto los aportes personales como las contribuciones patronales son finalmente trasladados a los precios de los bienes finales y por ende pagados por los consumidores (Merello, 1965, p. 6.8). De esta manera, se propone que haya una única tasa de aporte sobre el salario, y que sea la misma para toda la economía (lo cual no se cumplía en una Argentina con múltiples cajas con tasas

20 El planteo original de esta premisa se encuentra en Solow, 1956.

heterogéneas)²¹. Además, Merello reconoce que el hecho de que el aporte recaiga sobre el trabajador refuerza la idea de derecho conquistado que le da legitimidad a la percepción del beneficio, lo cual reivindica aun más la concepción de un modelo contributivo.

Al mismo tiempo, esta tasa de aporte tiene que ser lo suficientemente baja como para no desincentivar el ahorro familiar, lo cual desincentivaría la inversión y haría caer la productividad (Merello, 1965, p. 6.4). Aquí nos encontramos con un argumento neoclásico que hace depender a la inversión del ahorro, el cual se muestra contradictorio con los argumentos esgrimidos en favor de aumentar el consumo vía redistribución del ingreso, por ejemplo el que sostiene que

“la redistribución [...] aumenta la tasa de consumibilidad al incrementar el poder de compra de los beneficiarios. Y esto es muy favorable porque en general el consumo es tan importante como la productividad para asegurar el desarrollo económico” (Merello, 1965, p. 6.23).

¿El ahorro determina la inversión a la manera neoclásica o rige el principio keynesiano-kaleckiano de la demanda efectiva? El proyecto de Merello, a pesar de no afirmar categóricamente ni una cosa ni la otra, parece comprender, contradictoriamente, ambas ideas a la vez. Sin embargo, también podría interpretarse que el hecho de que una tasa de aporte demasiado alta desincentive la inversión no implica necesariamente una relación de determinación de la inversión por el ahorro en todos los casos, sino que podría plantearse sólo en casos límite (es decir, de tasas de aporte demasiado altas). De hecho, este es el argumento utilizado al plantear que la tasa de aporte no puede ser superior al 20 por ciento, ya que nos encontraríamos con una merma en la recaudación por aumento del porcentaje de evasión y “autofagocitación del aporte excesivo” (Merello, 1965, p. 6.6).

Se plantea, asimismo, que este modelo supera el problema de la movilidad, ya que se hace innecesario encontrar un criterio sobre el cual esta deberá operar. Frente a los debates acerca de la movilidad por precios, por evolución del ingreso

21 Esta propuesta de alícuota única es la que lleva a que se denuncie públicamente que la principal característica del proyecto P.A.S.S. es la eliminación de las contribuciones patronales. Así aparece en el ya mencionado artículo del Semanario CGT de los Argentinos del 12 de septiembre de 1968 y en Clarín, edición del 16 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 17. En la referencia de Clarín se cita la respuesta de Merello, que se transcribe así: “en realidad, tanto el aporte del trabajador cuanto el patronal son, en realidad, parte del salario que el empleador retiene y paga en forma diferida, pero incluyéndolo en el costo del producto o servicio”. De hecho, lo que Merello afirma es que tanto la contribución patronal como el aporte personal son trasladables a precios por el empresario, con lo que en la práctica cumplen la misma función, y ninguno es pagado por este. Esto ya había sido argumentado por Merello en su participación en el III Congreso Nacional de Seguridad Social, en diciembre de 1964, que analizamos en el capítulo 9.

nominal per cápita o por salarios —ya sea de la rama, actividad o el promedio nacional—, la respuesta de Merello es que en un esquema de reparto los haberes se moverán en la medida en que se muevan los aportes de los trabajadores activos, sin necesidad de establecer ningún criterio de ajuste. De acuerdo con el autor, en la Ley 14.499 de 1958²²

“el método elegido para reajustar las prestaciones al nivel prefijado del 82% con el fin de adecuarlas al creciente costo de la vida, resultó completamente inoperante por engorroso” (Merello, 1965, p. 6.13).

Sin embargo, si la solidaridad ha de darse entre trabajadores, más allá de la impronta a favor de la creación de puestos de trabajo encontramos que el proyecto viene a defender un esquema casi íntegramente contributivo. De hecho, es en las críticas a la llamada solución estatista donde encontramos el rechazo rotundo a las propuestas de seguridad social no contributiva, salvo en casos de extrema necesidad, que se presentan como pensiones a la vejez desamparada pero separadas de la dinámica de asignación modular de haberes (Merello, 1965, p. 15.6). Según Merello, la cobertura no contributiva “atenta contra el principio de igualdad que exige una equivalencia entre el trabajo realizado, medido por su rendimiento social, y las prestaciones económicas que por él se reciben” (Merello, 1965, p. 5.2). Esta preferencia por la cobertura contributiva también es fundamentada por Merello cuando en ocasión del tercer congreso del COFESES, en 1964, afirmara que la mayoría de la población tiene trabajo y “los estrictamente necesitados son una minoría”²³, quizás recuperando el principio de pobreza merecedora que primaba en la beneficencia de fines del siglo XIX.

En síntesis, el proyecto de Merello comprende argumentos económicos de tipo keynesiano con algunas premisas de tipo neoclásico, con un fuerte contenido eficientista —que es en realidad lo que fundamenta por qué es necesario un sistema unificado: la reducción de la evasión y de los costos administrativos—, tomando como principal bandera la solidaridad y como principales objetivos el desarrollo, el progreso y el bienestar. Al mismo tiempo, se inscribe en una visión optimista acerca del futuro de la sociedad argentina, en la que la modernización y el desarrollo se presentan como procesos irreversibles, pero para los cuales es necesaria una adecuada configuración institucional. Por supuesto, se lo plantea como una solución integral para todos los argentinos, sin distinción de clases sociales, cuyo éxito estará garantizado precisamente por los informes de

22 Ver el capítulo 8 de este libro.

23 Expresado en la reunión de la Comisión sobre Financiamiento de la Seguridad Social en el III Congreso Nacional de Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, 14 de diciembre de 1964. Disponible en COFESES, 1964, pág. 384.

sustentabilidad desarrollados por los propios equipos P.A.S.S., en el ejercicio de la ciencia prospectiva.

En la medida en que el proyecto en ningún momento se declara adherente a teorías económicas en particular, entendemos que la referencia a pretendidas “verdades” de la economía no hace sino mostrar parcialmente lo que entendemos como marco general de ideas del período. Por supuesto, esto no implica que estas sean compartidas por todos; más bien, por el contrario, hemos dado cuenta del altísimo grado de conflicto ideológico que existía en la Argentina de los años sesenta. Sin embargo, entendemos que lo que hemos dado en llamar “sentido común desarrollista” puede encontrarse nuevamente aquí. Además, no podemos dejar de mencionar el grado de consenso que tenía mundialmente, por lo menos como marco general, lo que ha dado en llamarse como “consenso neoclásico – keynesiano”, en el cual, en sus distintas versiones, se presentan argumentos similares a los de Merello.

Es precisamente en la falta de explicitación de las deudas teóricas de Merello donde encontramos con mayor claridad la pertenencia a este sentido común desarrollista, el cual de cualquier modo permaneció intacto a lo largo del tiempo. Quizás, las contradicciones teóricas que presenta Merello son una expresión de las propias contradicciones teóricas del pensamiento macroeconómico de la época, en las cuales, de igual modo que en Merello, se postulan verdades económicas sin referir a debates, discusiones y teorías contrapuestas.

Quizás, como síntesis podemos pensar que la propuesta del P.A.S.S. entiende a la sociedad como un todo orgánico ordenado que evoluciona y se desarrolla, donde es necesario establecer instituciones para dar curso armónicamente a estos procesos de, valga la redundancia, evolución y desarrollo. Las teorías de los precios, de la distribución y del empleo que de ella se extraen son, precisamente, en mayor medida expresión de este cometido social y político que de una fundamentación acabada en términos de teoría económica.

Capítulo 11

De la crisis del modelo fragmentario a la génesis del sistema de reparto

11.1 – La crisis del modelo de las múltiples cajas de previsión

En este último capítulo antes del apartado de conclusiones nos proponemos analizar sucintamente el proceso que llevó a la creación del sistema público de reparto a través de las leyes 18.037 y 18.038, las cuales entraron en vigencia en enero de 1969 durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía. Entendemos que allí se cierran los debates sobre la unificación del sistema a través de un código de seguridad social -los cuales han sido presentados en los dos capítulos precedentes- y se elabora en cambio una solución mucho menos radical a los recurrentes problemas que presentaban las distintas cajas y el sistema en su conjunto.

El sueño del “seguro social integral”, por lo menos de la manera en que fue planteado en el debate constituyente de 1957 que presentamos en el capítulo 7, es abandonado y suplantado por el establecimiento de un régimen previsional de reparto que no incorpora ni protecciones mayores ni coberturas no contributivas, y al mismo tiempo deja sin efecto los alcances de la Ley 14.499, analizada aquí en el capítulo 8¹. Quienes con mayor efusividad remarcan las limitaciones de la reforma de Onganía son Colin Lewis y Peter Lloyd-Sherlock, para quienes esta “simplemente desvió la atención de un replanteo general del sistema de seguridad social” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 23).

Las mencionadas leyes serán el corazón del sistema previsional argentino que permanecerá en vigencia hasta la sanción de la Ley 24.241, que será promulgada a fines de 1993 y comenzará a regir a principios de 1994. Esta nueva reforma

1 Fue tal el alcance de estas leyes que, aun sin establecerse formalmente un código de seguridad social, algunos autores las han entendido como una variante del mismo. Antonio Sales, por ejemplo, señala que ambas leyes, en conjunto, “forman una suerte de código de jubilaciones y pensiones” (Sales, 2008, pág. 80). Incluso, en los propios fundamentos de las leyes se puede leer que estos, conjuntamente, conforman un código, ya que “contienen todas las disposiciones fundamentales” (Ley 18.037, Fundamentos, apartado XI). Aquí, a la luz de los debates presentados en los capítulos precedentes, no adherimos a estas afirmaciones.

cual instauró un régimen mixto entre capitalización y reparto, pero donde la capitalización seguía una lógica muy diferente a la de las viejas cajas.

Sin embargo, para introducir este capítulo comenzaremos dando cuenta de la crisis en la que se encontraba el sistema de previsión social vigente, en el cual la holgura presupuestaria que existiera en los años cuarenta y cincuenta ya hace tiempo que había dejado paso a un recurrente, persistente y agravado déficit. De hecho, hasta en los fundamentos de la Ley 18.037 se afirma que el régimen previsional se hallaba sumido en una crisis². A partir de 1966 la insuficiencia de fondos será una constante que se acarrea hasta el día de hoy, y se invertirá en una característica estructural del sistema previsional argentino, tal como muestran, entre otros, Feldman, Golbert e Isuani (1988), Isuani y San Martino (1993) o Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011). Estos últimos señalan, por ejemplo, que a comienzos de los años sesenta

“aparecen síntomas de erosión en los beneficios percibidos por el régimen previsional, lo que, sumado a su fragmentación estructural, da origen a cierta inconsistencia de diseño y a algunos problemas financieros que plantean la necesidad de implementar reformas” (Bertranou et al., 2011, pág. 51).

Lewis y Lloyd-Sherlock agregan que hacia 1968 “los déficits eran crónicos y sólo se reducían con mucha dificultad” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 23). Según Bertranou et al., es desde comienzos de los sesenta que

“el sistema comenzó a mostrar signos de deterioro financiero, y también dificultades para afrontar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con sus beneficiarios. Esto último había originado demandas judiciales que las cajas, con sus recursos exhaustos, no podían afrontar” (Bertranou et al., 2011, pág. 53).

Isuani va más lejos y afirma que “los reclamos por el objetivo de lograr esta remuneración del 82% iban a ocasionar problemas financieros importantes, que resultaron ser los principales determinantes de la reforma” (Isuani, 2008, p. 175). De acuerdo con este autor, la reforma se presenta como una solución a los problemas financieros ya que “la fórmula de determinación del haber jubilatorio no guardaba relación con los aportes efectuados” (Isuani, 2008, p. 176), sin embargo el nuevo mecanismo de determinación de los beneficios.

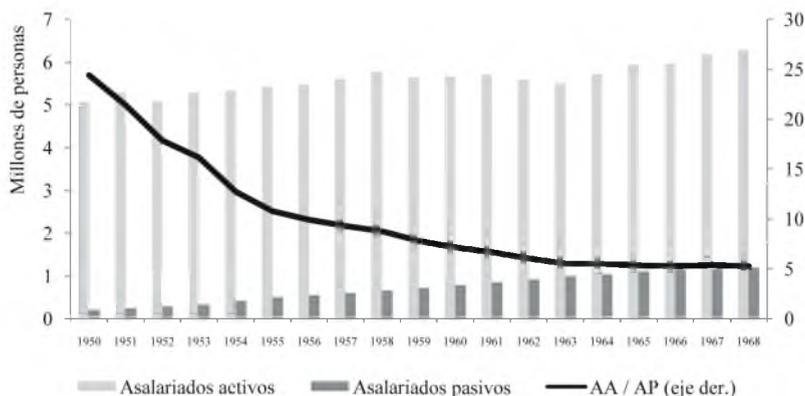
2 Ley 18.037, Fundamentos, Apartado I.

“generó tensiones crecientes en el terreno del financiamiento, primero, y en el jurídico después, para acabar ocasionando una feroz caída en el valor de las prestaciones, la ilegalidad del sistema al no poder cumplir lo dispuesto por la ley, y el colapso financiero, sólo postergado por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos” (Isuani, 2008, p. 176).

De acuerdo con Lloyd-Sherlock, desde siempre el sistema previsional argentino careció de una sólida base financiera y actuarial, sin proyecciones de largo plazo, y a mediados de los sesenta esto terminó estallando (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 12).

A diferencia de los autores precedentes –más allá de que en algunos casos se incorporan dimensiones políticas que incorporaremos en siguientes secciones de este capítulo–, nuestro énfasis no está puesto en la falta de sustentabilidad financiera del sistema previsional sino en las características conceptuales y teóricas de los regímenes en pugna. Sin embargo, una breve introducción al déficit de las cajas y a las características cuantitativas del sistema nos parece necesaria para preguntarnos por las razones y motivaciones de la reforma previsional, ya que el carácter de urgente de la misma, entendemos, es indisoluble de la situación de crisis en la que se encontraba.

Gráfico 11.1: Asalariados activos y pasivos afiliados a las cajas de previsión (en millones) y cociente entre ambos (1950 – 1968)



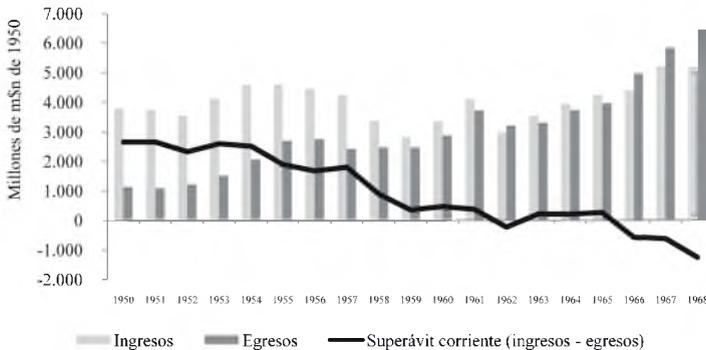
Fuente: elaboración propia en base a Diéguez y Petrecolla, 1974.

En el gráfico precedente, que se circunscribe al período 1950 – 1968, podemos ver cómo el cociente entre asalariados activos y pasivos, que da cuenta

de la sustentabilidad del sistema previsional, tiende a reducirse enormemente en todo el período hasta estabilizarse en un cociente de cinco activos por cada pasivo durante la década del sesenta. Esto se debe, como se ve, al incremento del número de pasivos –que es del orden del 551 por ciento en todo el período y del 71 por ciento si tomamos como año base a 1960–, que supera largamente al de los activos –que es del 38 por ciento en todo el período y del 23 por ciento si partimos de 1960³–.

Esta evolución puede incluso comprenderse desde un punto de vista exclusivamente demográfico –es decir, sin hacer referencia a los cambios en las políticas públicas–, en tanto cuando un sistema de formal capitalización –y, en realidad, todo sistema íntegramente contributivo, sea de capitalización o de reparto– comienza necesariamente será superavitario, y a medida que los afiliados se vayan jubilando ese superávit empezará a desaparecer. Tal como afirmamos en el capítulo 4, ya algunas cajas, sobre todo las más antiguas, mostraban exiguos superávits y algunos déficits desde fines de los años cuarenta. Sin embargo, la característica principal de las cuentas previsionales a partir de 1966 será el déficit general, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 11.2: Ingresos, egresos y saldo corriente de las cajas nacionales de previsión, en millones de pesos (m\$_n) de 1950 (1950 – 1968)



Fuente: elaboración propia en base a Diéguez y Petrecolli, 1974.

Como vemos, a partir de 1962 se registra un notable incremento de los egresos de las cajas de previsión, incluso a precios constantes, que no es acompañado por una evolución similar de los ingresos. Esto hace que al déficit de 1962 le sucedan

3 Cálculos propios en base a Diéguez y Petrecolli, 1974.

exiguos superávits entre 1963 y 1965, para que a partir de 1966 el déficit se convierta en estructural y agravado.

De cualquier manera, si desagregamos por cajas encontramos que los patrones de heterogeneidad presentes en los años cincuenta mantienen su lógica hacia fines de los sesenta. Las cajas estatales y de servicios públicos muestran un comportamiento fuertemente deficitario, que no llega a compensarse con el superávit de las cajas de los trabajadores del sector privado. El año 1968, el último del régimen de cajas múltiples⁴, muestra precisamente una disminución del superávit de estas últimas frente a un sostenimiento del déficit de las primeras y una reducción del superávit de la caja de trabajadores autónomos. Esta información es volcada en el siguiente cuadro, que a diferencia del anterior registra la información a precios corrientes. El año 1967 muestra un superávit general que, en realidad, se explica por los ingresos provenientes de una moratoria que se abrió para regularizar deudas de años anteriores, ya que descontando estos ingresos también se registra en aquel año un déficit general del sistema⁵.

Tabla 11.1: Ingresos, egresos y saldo corriente de las cajas nacionales de previsión, por conjuntos de cajas –agrupamientos de la Ley 15.575 de 1967-, en millones de pesos (m\$*n*) corrientes, incluyendo ingresos por moratoria (1966 – 1968)

Año	I			II			III			Totales		
	Ingresos	Egresos	Saldo	Ingresos	Egresos	Saldo	Ingresos	Egresos	Saldo	Ingresos	Egresos	Saldo
1966	112.992	109.241	3.551	52.984	63.504	-10.520	4.194	3.681	513	169.970	176.426	-6.456
1967	190.700	143.532	47.168	57.840	114.332	-56.492	43.413	5.450	37.963	291.953	263.314	28.639
1968	201.793	193.329	8.464	74.158	124.380	-50.222	41.081	13.384	27.697	317.032	331.093	-14.061

I: Cajas de industria, comercio y actividades civiles, II: Cajas de personal del Estado y servicios públicos, III: Cajas de trabajadores autónomos.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Bienestar Social, 1969 pág. 4.

Por otro lado, como ya afirmamos al inicio del capítulo, la reforma de Onganía deja sin efecto los criterios distributivos establecidos por la Ley 14.499

4 En realidad, en 1967 la Ley 15.575 redujo la cantidad de cajas –unificándolas parcialmente-, per manteniendo el régimen de haberes, beneficios y administración. De allí surge que usualmente se hable de 1967 como el año en el que comienza la reforma previsional de Onganía, más allá de que las principales transformaciones se dan entre 1968 y 1969. De acuerdo con Lewis y Lloyd-Sherlock, esta medida consistió en la creación de un puñado de “super-cajas” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 16).

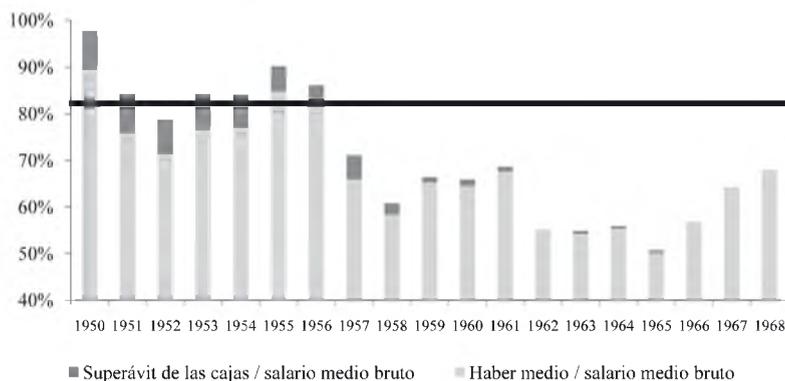
5 Uno de los temas recurrentes en las alocuciones y debates públicos sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, en el cual no nos detendremos en esta tesis, es la evasión previsional, de la cual, curiosamente, uno de los mayores deudores era el propio Estado en lo que refiere a las contribuciones patronales de los empleados públicos. Ver Lloyd-Sherlock, 1997, pág. 12.

del año 1958, los cuales, de cualquier manera, prácticamente no pudieron ser aplicados. De este modo, otra forma de ver la crisis del sistema previsional es a partir de la pregunta por la posibilidad, o no, del ejercicio de la movilidad prevista en la citada ley.

A tal fin, en el siguiente gráfico exponemos el cociente entre el haber medio del sistema previsional y el salario medio bruto para mostrar la distancia entre los haberes efectivamente pagados y el 82 por ciento móvil que se corresponde con la mencionada ley de 1958⁶. A ello le agregamos, en los años en los que se registró un superávit general del sistema, la posibilidad de que este superávit, en lugar de destinarse a la capitalización en las distintas formas en las que esto fuera llevado a cabo –incluyendo la descapitalización en que se incurrió por los préstamos forzosos al Estado a tasas inferiores a la inflación–, se utilice para incrementar los haberes. En los años en los que se registrara un déficit, esta variable permanece en cero.

Este ejercicio nos permite graficar, entonces, las posibilidades concretas de la implementación del régimen de movilidad que establecía la Ley 14.499, a partir de lo cual podemos comprender, en parte, las razones de su derogación.

Gráfico 11.3: Cociente entre haber medio y salario medio bruto y cociente entre superávit de las cajas de previsión por afiliado pasivo y salario medio bruto (1950 – 1968)



Fuente: elaboración propia en base a Diéguez y Petrecolla, 1974.

Como vemos, sólo en 1950 y en 1955 se pagaron haberes, en promedio, superiores al 82 por ciento de los salarios brutos. En 1951, 1953, 1954 y 1956 hubiese sido posible hacerlo a costa de una merma en la capitalización de las

⁶ Para simplificar, no diferenciamos aquí, en el cálculo de haberes, a los beneficiarios de jubilaciones, la mayoría, y a los de pensiones. Asumimos que todos los beneficiarios son jubilados.

cajas. Lo relevante aquí es que a partir de 1957 el 82 por ciento móvil se verifica inviable incluso utilizando todos los fondos de las cajas a tal fin. Para graficar mejor la situación de los tres últimos años, podemos mostrar que en 1966 hubiera hecho falta asignar 177 mil millones de pesos adicionales –un 49 por ciento de los ingresos de las cajas-, en 1967 230 mil millones –un 43 por ciento- y en 1968 503 mil millones –un 69 por ciento⁷, lo que muestra, entonces, que la inviabilidad financiera de la Ley 14.499 sancionada en 1958 distaba de ser un problema coyuntural del sistema previsional argentino.

Si en el debate parlamentario y público que llevó a la sanción de la ley de movilidad se hacía presente el problema de la desactualización de los haberes por causa de la inflación –que en el gráfico precedente se verifica en la enorme distancia al 82 por ciento que encontramos en 1957 y 1958-, lo que en ese entonces se entendía como problema transitorio que habría de solucionarse a partir de una modificación del cálculo de los beneficios previsionales reconoce diez años después causas mucho más complejas, que refieren a la estructura misma del sistema y, por ello, impulsan su reforma.

Sin embargo, el tipo de sistema creado, sus fundamentos y sus mecanismos distan mucho de ser la consecuencia natural de la situación crítica en la que el régimen se encontraba. Por el contrario, es necesario profundizar en las características de la propuesta de reforma esbozada por el gobierno de facto de Onganía y analizar cómo se dio, en las esferas públicas –no ya en el parlamento, que no estaba en funciones-, el debate en torno a la sanción de los decretos – ley 18.037 y 18.038.

11.2 – Los avatares políticos de la seguridad social durante el gobierno de Onganía

Nos adentramos en la presente sección en un análisis de la política de seguridad social de los primeros años del gobierno de la autodenominada revolución argentina, que llevaron, no sin conflictos, a la sanción de las mencionadas leyes que instauraron el sistema previsional de reparto. La pregunta central que guía este acápite es acerca de las similitudes y diferencias de la política de seguridad social de Onganía respecto a los períodos democráticos precedentes, sobre la base de las categorías teóricas ya discutidas en el capítulo 5. Como punto de partida, nos permitimos coincidir con la afirmación de los ya citados Lewis y Lloyd-Sherlock, quienes sostienen que

7 Cálculos propios en base a Diéguez y Petrecolla, 1974.

“las reorganizaciones administrativas de los años sesenta fueron motivadas tanto por la generación de ingresos como por la integración de la política económica y la política social” (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2002, pág. 19).

Como mostramos en el capítulo precedente, los debates sobre la reforma integral de la seguridad social están presentes desde los inicios del gobierno de facto de Onganía, en tanto el debate del P.A.S.S. tuvo lugar, sobre todo, entre junio y agosto de 1966, e incluso hasta 1969 no desapareció del todo de la esfera pública. En septiembre de 1966 se crea, en el marco de una reforma administrativa del poder ejecutivo nacional, el Ministerio de Bienestar Social, a cargo de Roberto Petracca, luego reemplazado por Julio Álvarez y más tarde, llegando a la reforma de la que nos ocupamos en este capítulo, por Conrado Bauer. De este Ministerio dependerán la Secretaría y la Subsecretaría de Estado de Seguridad Social⁸, que a fines de 1968 estaban a cargo, respectivamente, de Alfredo Cousido y Santiago de Estrada⁹. Puede observarse, entonces, que los cuadros del nuevo Ministerio provendrán, en su mayoría, de espacios de filiación católica y de reivindicación nacionalista, los cuales entrarán en conflicto con los sectores más liberales con los que compartirán el gabinete¹⁰.

El status de Ministerio que se le asigna a la cuestión social puede vincularse con el proyecto de tiempo social presente en Onganía, que ya presentamos justamente en el capítulo 5 y para el cual hemos tomado como principal referencia la tesis doctoral de Arturo Laguado Duca, sintetizada en Laguado Duca (2010), el cual, de cualquier manera, no profundiza específicamente en la política de seguridad social. Según este autor, el tiempo social de Onganía implica poner a la economía a disposición de los cambios sociales (Laguado Duca, 2010, p. 113).

Como mostramos hace algunas páginas, una primera reforma del sistema previsional se asocia a la unificación parcial de las cajas a la cual da lugar la sanción del decreto - ley 15.575 de 1967, la cual no modifica las condiciones generales del sistema previsional. Sin embargo, es un primer indicio que da cuenta de la voluntad del gobierno de facto de quebrar la estructura previsional vigente y, sobre todo, al poder que las asociaciones gremiales tenían en ellas.

8 Esta Secretaría fue creada a partir de la ya mencionada Ley 17.575, sancionada en diciembre de 1967, la cual reemplazó al Instituto Nacional de Previsión Social, eliminando así todo viso, aun en el plano formal, de autonomía en la coordinación del sistema en su conjunto –no aun, en lo formal, de las cajas en sí-. Para una descripción exhaustiva de las reformas legales en materia de previsión social en el período, ver Sales, 2008.

9 Este último, precisamente, fue uno de los encargados de presentar públicamente el programa P.A.S.S. en julio de 1966. Ver el capítulo 10 de este libro.

10 Sobre la conformación del Ministerio de Bienestar Social, los debates acerca de su creación y sus atribuciones y el origen político de sus funcionarios, en particular aquellos que provenían de espacios políticos de filiación católica, ver Giorgi y Mallimaci, 2012.

Será precisamente Alfredo Cousido, otrora interventor de la caja de comercio -una de las más grandes en términos de afiliados y, consecuentemente, de fondos a administrar- quien a fines de octubre de 1968 presentará, sin demasiados detalles y sin el sustento de un trabajo empírico que lo respalde y justifique—como fuera, entre otros, el que acompañó al proyecto P.A.S.S.-, una iniciativa de reforma del sistema previsional que habría de romper definitivamente con la autarquía formal de las cajas —en la práctica, la autarquía real hacía mucho tiempo que había dejado de existir-. El propio Secretario no dudó en dar a conocer la propuesta como “Sistema Nacional de Seguridad Social”, más allá de que no incorporaba dimensiones sobre seguros de desempleo, salud, educación, etc., sino que se limitaba a las pensiones vitalicias (jubilación, pensión e invalidez)¹¹.

Imagen 10.1: Alfredo Cousido en 1968



Fuente: *Clarín*, 20 de diciembre de 1968, Buenos Aires, pág. 36

En una pequeña publicación de mediados de aquel año editada por la Secretaría de Seguridad Social, que reproduce una disertación de Cousido en radio y televisión llevada a cabo el día 17 de mayo de 1968, se sintetizarán las premisas del proyecto¹². Afortunadamente para el secretario, esta presentación coincidió con una coyuntura de mayor holgura de las cajas, en la que se redujeron las deudas, lo que permitió que el plan se presente como parte de una exitosa política previsional¹³.

En una entrevista concedida al diario *Clarín*, se le consultó a Cousido si su proyecto estaba influenciado por el proyecto P.A.S.S., a lo que respondió que no, ya que el mismo consistía en un esquema de reparto puro, donde todo lo recaudado en determinado período sería distribuido entre los beneficiarios. El sistema propuesto por el secretario sería de “reparto corregido”, ya que al tiempo

11 Ver *Clarín*, edición del 22 de diciembre de 1968, Buenos Aires, pág. 24.

12 Ver Cousido, 1968.

13 Ver la edición de Primera Plana del 31 de diciembre de 1968, Buenos Aires.

que la lógica es de reparto, se establecen variaciones periódicas en el monto de los beneficios –es decir, actualizaciones- para adecuarlos a los requerimientos básicos del sector pasivo¹⁴. En otras palabras, frente al argumento de Merello acerca de que un sistema de reparto puro haría innecesario cualquier mecanismo de actualización de haberes, Cousido entiende que esto pone en riesgo a los jubilados ya que, en caso de que los aportes sean bajos, nada les garantizará la percepción de ingresos suficientes para llevar un nivel de vida adecuado. De allí que se instituya un sistema de reparto que, al mismo tiempo, actualice los haberes de acuerdo a algún criterio. Precisamente, en el modelo de Merello no hay déficit posible del sistema, situación que no se replica en la propuesta de Cousido.

Durante los últimos días de diciembre de 1968 Cousido estuvo presente en reiteradas reuniones con distintos sectores interesados. En particular, los sindicatos y las distintas asociaciones profesionales manifestaron públicamente su desacuerdo con el régimen propuesto. Por ejemplo, el día 17 de diciembre la CGT de Azopardo¹⁵ emitió un comunicado oponiéndose flagrantemente al nuevo régimen, entendiendo que este no debería modificarse sin la participación de los trabajadores y dando a entender que no deberían establecerse regímenes previsionales que desconozcan las diferencias entre ramas de la economía¹⁶. Mayor oposición plantearon, incluso, las distintas asociaciones profesionales cuyos afiliados quedarían bajo la órbita de la ley de jubilaciones para trabajadores autónomos, ya que su caja previsional se había mantenido en los años anteriores con mucha más autonomía que las demás, no participando de ciertas leyes generales –como la ya citada Ley 14.499- ni tampoco unificándose con otras cajas en la reforma de 1967¹⁷.

Hacia mediados del año 1968 el propio Cousido había frenado una iniciativa de Adalbert Krieger Vasena, el ministro de Economía, para que el control de las cajas quedara bajo su órbita¹⁸. De esta manera, proponemos que, a diferencia de quienes entienden la reforma previsional de Onganía en el marco de un enfrentamiento entre el gobierno de facto y los sindicatos –como Isuani, que hace hincapié en que la reforma eliminó la presencia sindical en las cajas (Isuani, 2008,

14 Ver Clarín, edición del 22 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 23.

15 La expresión “CGT Azopardo” refiere a una división al interior de la central de trabajadores –Azopardo es la calle en la ciudad de Buenos Aires en la que estaba ubicada la sede-, la cual se empezó a configurar en 1966 mas recién se formalizó a mediados de 1968 con la constitución de dos centrales, la mencionada y la “CGT de los Argentinos” o “CGT Brasil” –también por la calle-. La primera era la más numerosa y tenía una mejor relación con el gobierno de facto. Al respecto, ver Dawyd, 2011.

16 Ver Clarín, edición del 18 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 42.

17 Por ejemplo, el día 19 de diciembre el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires publicó una solicitada titulada “La obra previsional de un cuarto de siglo expuesta a ser destruida”. Ver Clarín, edición del 19 de diciembre de 1968, Buenos Aires, pág. 38.

18 Ver la edición de Primera Plana del 27 de agosto de 1968, Buenos Aires.

p. 176) o Carmelo Mesa-Lago, que sostiene que los sindicatos más poderosos eran quienes mayor capacidad habían tenido para imponer sus demandas al Estado (Mesa-Lago, 1978, pp. 10 - 14)- los actores en pugna respecto al control de las cajas no eran dos sino tres: los sindicatos y los dos grandes sectores en los que, muy esquemáticamente, se dividió el gabinete del gobierno de facto a partir de la designación de Krieger Vasena en diciembre de 1966: los nacionalistas / católicos, cuyo centro era el Ministerio de Bienestar Social, y los liberales / extranjerizantes, cuyo ámbito era el Ministerio de Economía¹⁹.

Sin ir más lejos, el final de la gestión de Cousido tendrá lugar en diciembre de 1969 a raíz de la incorporación, en el presupuesto para el año 1970, de una autorización a que los fondos del nuevo sistema previsional sean utilizados por el Estado para otras funciones. Tal como lo relata el periódico español *La Vanguardia Española* en un artículo de fines de 1969, la renuncia de Cousido se debió al

“artículo 15 de la ley del presupuesto vigente que autoriza el desvío de los ingresos procedentes de aportes jubilatorios al sector público, para atender otro género de obligaciones que nada tienen que ver con la previsión social. Es decir, que en la Argentina ocurre lo mismo que desgraciadamente sucede en otros países: el Estado echa mano de los fondos recaudados para las jubilaciones y pensiones. O como en este caso, se retrasa también en sus propios aportes con lo cual ocurre lo que está sucediendo estos días; que se ha retrasado el pago de las jubilaciones y se ha dividido el aguinaldo en varios plazos, llevando al seno de los hogares de quienes viven de pensiones o jubilaciones el desconcierto y la desesperanza”²⁰.

Esto nos permite dar cuenta de que el debate acerca de la naturaleza del sistema previsional lejos estuvo de terminar con la entrada en vigencia de las leyes

19 De acuerdo con Arturo Laguado Duca, se trata del enfrentamiento y la confluencia de dos narrativas: la liberal, encarnada por Krieger Vasena, y la nacionalista y socialcristiana, encarnada en otros ministros, como Guillermo Borda, titular de la cartera de Interior, o el propio Conrado Bauer, de Bienestar Social (Laguado Duca, 2010, pág. 107). Era Borda quien con mayor ímpetu encarnaba la segunda de las narrativas, al punto de expresar públicamente que la filosofía de la revolución argentina se diferenciaba de la filosofía liberal, a la cual acusaba de individualista, no solidaria y, sobre todo, restrictiva en términos de participación política. Ver Borda, Guillermo, “Discurso ante la Asociación de la Prensa Extranjera” del 24 de abril de 1968. Disponible en Altamirano, 2001, págs. 362 - 366. Pablo Ponza, por su parte, divide al núcleo del gobierno en cuatro grupos, los cuales, de cualquier manera, están comprendidos en la diferenciación que se propone aquí: liberales, nacionalistas, socialcristianos y tecnócratas desarrollistas (Ponza, 2007, pág. 256) .

20 Citado en *La Vanguardia Española*, edición del 16 de diciembre de 1969, Barcelona, pág. 16, en el artículo titulado “Buenos Aires: importante ayuda económica de Argentina a Bolivia”.

18.037 y 18.038 en enero de 1969, y que el conflicto al interior del gobierno de facto tampoco había terminado allí.

11.3 – Los decretos-ley 18.037 y 18.038

Finalmente, el 30 de diciembre de 1968 se sancionaron las leyes 18.037 y 18.038, las cuales entraron en vigencia a partir del 1º de enero de 1969, la primera de ellas para trabajadores en relación de dependencia y la segunda para trabajadores autónomos. Se unificaron los criterios de acceso a los beneficios previsionales, incrementándose, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, la edad mínima a sesenta para los hombres y cincuenta y cinco para mujeres –con treinta años de aportes- o, independientemente del género, a sesenta y cinco años con diez de aportes²¹. En el caso de los autónomos, las edades correspondientes son sesenta y cinco y sesenta y dos con treinta años de aportes o setenta con diez años²².

El decreto, de cualquier manera, se presentó sosteniendo que

“el nuevo régimen no modifica sustancialmente el fundamento tradicional del sistema jubilatorio argentino, en cuanto procura otorgar al trabajador algo más que una simple pensión a la vejez, relacionando el haber de jubilación o pensión con las remuneraciones percibidas durante un determinado período de su vida activa, para asegurarle así la posibilidad de mantener un nivel de vida acorde con el que disfrutaba durante los últimos años de la relación laboral”²³

En este sentido, en los propios fundamentos se reivindica que la característica esencial del sistema es su carácter contributivo. De hecho, el que la reforma principal de la seguridad social consista en una ley para trabajadores en relación de dependencia y otra para autónomos nos señala la nula preocupación del gobierno de facto por aquellos adultos mayores que hubieran quedado afuera de estos conjuntos, rechazando así, sin siquiera empezar a discutirse, la instauración de algún tipo de cobertura no contributiva –lo cual, como hemos visto, si bien estaba presente en algunas propuestas, como por ejemplo la de Rouzaut, no era el núcleo central del debate previsional-.

21 Ley 18.037, Arts. 27 y 30. En realidad, la edad mínima para acceder a los beneficios previsionales ya había aumentado en junio de 1967 con la sanción de la Ley 17.310. La Ley 18.037, que reviste un carácter de ley general del sistema de jubilaciones y pensiones de los empleados en relación de dependencia, ratifica estas edades.

22 Ley 18.038, Arts. 15 y 17.

23 Ley 18.037, Fundamentos, Apartado III.

En lo que refiere a los montos y al régimen de movilidad, se anulará el esquema aprobado por la Ley 14.499 en 1958, estableciéndose que los haberes de las jubilaciones ordinarias equivaldrán al setenta por ciento del promedio de los salarios actualizados (adjudicándosele al Poder Ejecutivo la responsabilidad de fijar anualmente el coeficiente de actualización de acuerdo con la evolución del nivel general de remuneraciones)²⁴, ampliables en caso de aportar durante más años que el mínimo hasta un máximo del 82 por ciento²⁵. En cuanto al financiamiento, se sostiene el sistema de doble cotización –por parte del trabajador y del empresario–²⁶, rechazándose por un lado la propuesta de Merello de unificar en una única tasa de aportes personales el financiamiento y, por el otro, las distintas alternativas analizadas en los capítulos 7 y 9 que incorporaban un financiamiento tripartito, alcanzando al Estado como una de las partes responsables. Esta negación de la responsabilidad del Estado refuerza, entonces, el carácter contributivo del sistema.

De esta manera, en términos presupuestarios se ejerce un ajuste que favorece la sustentabilidad del sistema al atrasarse el momento de inicio de la percepción de las pensiones –ajuste etario que, de cualquier manera, se venía ejerciendo en los sistemas de pensiones de gran parte del mundo a consecuencia de los cambios demográficos– y al reducirse los montos de los haberes, especialmente de aquellas ramas que, como vimos en el ejercicio de simulación llevado a cabo para el capítulo 8, tuvieron incrementos salariales superiores a los promedios de la economía. Otro elemento que incrementa, por lo menos en el corto plazo, los ingresos del sistema es la autorización a inscribirse en el régimen de trabajadores autónomos a cualquier ciudadano, sin necesidad de demostrar la realización de una actividad laboral.

La principal ventaja que asumieron quienes elaboraron el decreto, entonces, consiste en el establecimiento de

“un régimen común, equitativo y razonable, en reemplazo de las numerosas normas acumuladas a través de muchos años; y al mismo tiempo, se fijan las bases para que el país cuente con un régimen jubilatorio perfectamente viable y dimensionado de acuerdo a sus posibilidades, que pueda contribuir eficazmente al bienestar de la población”²⁷.

24 Se propone así una solución intermedia al debate que presentamos en el capítulo 8, ya que por un lado el ajuste es sobre salarios –con lo que los haberes siguen dependiendo, relativamente, del poder de negociación de los sindicatos, pero por el otro es sobre el nivel general y no sobre la evolución de cada rama de actividad, lo que facilita los cálculos y reduce la heterogeneidad. Estos argumentos, de cualquier manera, no están presentes en los fundamentos del proyecto.

25 Ley 18.037, Art. 45 y Ley 18.038, Art. 33.

26 Las alcuotas de aportes y contribuciones, sin embargo, no quedan definidas en el texto de la ley, sino que se faculta al Poder Ejecutivo su determinación.

27 Ley 18.037, Fundamentos, Apartado III.

De esta manera, no podemos dejar de resaltar el fuerte contenido eficientista de la reforma, el cual era uno de los argumentos principales de las proclamas económicas y políticas del gobierno en todas las esferas de intervención – asociada, generalmente, al concepto de modernización-. Se decía que había que mejorar la eficiencia, con lo que la unificación del régimen, la eliminación de las trabas burocráticas, la simplificación de los trámites y la homogeneización de los aportes, contribuciones y mecanismos de cálculos de haberes se convierten en los argumentos centrales. No hay, en los discursos oficiales, referencias a mejoras sustantivas que den cuenta de un sistema, por lo menos en lo económico, conceptualmente distinto.

Sin embargo, las conclusiones a las que arribamos en este análisis nos hacen afirmar que las motivaciones de la reforma de fines de 1968 fueron mucho más políticas que económicas. La crisis del sistema previsional, como mostramos, era una realidad que nadie ponía en duda. Sin embargo, siguió siendo una realidad después de llevada a cabo la reforma y, curiosamente, se replicó como argumento a la hora de fundamentar a favor del sistema mixto de capitalización y reparto en 1993. En términos políticos, sin embargo, se instaura un sistema estatal dejando a los distintos sectores interesados –como vimos, principalmente sindicatos y asociaciones profesionales- fuera del control de estos recursos. Ciertamente, esta reforma puede entenderse como parte de la estrategia de disciplinamiento social que el gobierno de Onganía llevaba adelante.

Sin embargo, una de las consecuencias de los decretos-ley -no sabemos si deseada o no- fue la clausura de los debates que durante toda la década del sesenta se llevaron a cabo a fin de reglamentar un código de seguridad social que cumpla con la premisa constitucional del “seguro social integral”. Queda instalado, de esta manera, el sistema de reparto público: contributivo, con actualización de haberes a cargo del gobierno, con la pretensión de que el sistema previsional procure mantener las condiciones de vida de la clase activa a la hora de pasar a integrar la clase pasiva. El momento –hasta ese entonces- de mayor estatalidad del sistema previsional no se condirá, particularmente, con un esquema más solidario o más inclusivo sino que, por el contrario, replicará, desde la administración central, las desigualdades de los regímenes anteriores.

Conclusiones

La búsqueda de una historia de las ideas económicas, políticas y sociales nos conduce a una tarea apasionante. Nos obliga a introducirnos en las discusiones del pasado haciendo como si su futuro, que nosotros sí conocemos en parte, permaneciese en estado de total incertidumbre. Nos obliga también a romper las barreras del tiempo y proponernos que nosotros mismos estamos allí, participando de las discusiones. Sin embargo, también nos obliga a marcar la distancia, reconociendo que nosotros no escribimos desde un cielo atemporal sino desde nuestro propio presente, nuestra propia realidad, nuestra propia historia.

Nos interesa, por supuesto, saber qué pensaban ciertos personajes relevantes, pero más nos interesa conocer qué *se* pensaba en general, aun cuando ya sabemos que no todos pensaban lo mismo. Nos interesa conocer de qué manera se pensaba, cómo se argumentaba, qué marcos conceptuales organizaban los debates y los conflictos. Nos interesan los consensos y los disensos, y sobre todo lo que no aparece ni como consenso ni como disenso, pero que sin embargo aparece, está, podemos encontrarlo, o por lo menos, aunque no podamos explicarlo, lo podemos interpretar.

Las ideas económicas a menudo aparecen circunscritas a determinadas teorías económicas, ordenadas, articuladas, muchas veces incluso estructuradas a partir de una lógica formal. Estas son un mecanismo absolutamente válido para ayudarnos a interpretar qué se pensaba en términos económicos. Sin embargo, las ideas no se reducen a las teorías. Indagar en las ideas es preguntarse por significados, sentidos, principios, ideologías, motivaciones, objetivos personales y colectivos. Las teorías pueden ayudar, pero sin duda no son suficientes.

De allí se desprende, entonces, que la búsqueda de una historia de las ideas económicas, políticas y sociales no será nunca una tarea terminada, nunca será suficiente. Siempre podremos insistir en nuevas preguntas o en nuevas respuestas, en nuevas impresiones o en nuevas interpretaciones, las cuales tendrán la posibilidad de abrirse a debate con las viejas. De esta manera, no se trata de afirmar qué teorías eran fundamento de tales o cuales propuestas, sino de intentar interpretar de qué manera se pensaba, de qué manera pensaban, como para que el resultado histórico sea la formulación de determinada propuesta o determinado debate.

La historia de las ideas económicas en las reformas de la seguridad social argentina puede proponerse desde las premisas que planteamos en las líneas anteriores. De esta manera, hemos intentado interpretar qué se entendía por

sociedad, por Estado, por derechos sociales, por trabajo, por desarrollo, por protección social, por cuestión social, etc., sin hacer una indagación profunda en cada una de estas categorías sino buscando su articulación frente al problema de la seguridad social.

La primera conclusión que obtenemos, que resulta evidente aunque podría no serlo, es que el régimen de seguridad social, durante el período que estudiamos, era efectivamente un problema, más específicamente un problema político. Es decir, estaba abierto al debate el tipo de protección social que habría de establecerse en el país, quiénes serían sus beneficiarios, quiénes los responsables de su administración, quiénes sus financiadores, cómo se asignarían sus beneficios. Quizás, aunque aparente ser contradictorio, uno de los elementos que hacen al consenso social en el período es, valga la redundancia, el consenso en que la seguridad social ha de ser reformada. Por supuesto, no lo es el cómo.

Una segunda conclusión es que la figura del jubilado era reivindicada política y socialmente como virtuosa. Se lo consideraba, en la mayoría de los casos, merecedor de protección, acreedor de un derecho por sus años de trabajo y justo reclamante cuando este derecho no era respetado. El anciano o adulto mayor, al contrario, no era reivindicado del mismo modo. En la gran mayoría de los discursos y las propuestas el anciano no era merecedor de protección ni acreedor de un derecho. Sin embargo, la mayoría de las fervorosas y grandilocuentes reivindicaciones de la figura del jubilado no rechazaban la del anciano, sino que simple y sencillamente la ignoraban. Se naturalizaba la identificación entre ambos, sin abrirse preocupaciones equivalentes cuando se trataba de ancianos que, por distintas razones, no se habían podido jubilar.

Esto conlleva, en conjunto con otros elementos que han sido desarrollados oportunamente, la primacía de las protecciones contributivas o aseguradoras frente a las posibilidades de una cobertura no contributiva o universal, la cual en ocasiones estaba presente –de modo secundario en Rouzaut, de modo casi marginal en Merello-, pero nunca en igualdad de condiciones respecto a la primera.

Quienes en mayor medida enfatizaban en la figura del jubilado y omitían referirse a los ancianos no jubilados eran, casualmente, las asociaciones de jubilados y pensionados, los sindicatos y las asociaciones profesionales. La lógica contributiva tiene la virtud, en términos de sus posibilidades de éxito, de encauzar un derecho constitucional en un reclamo corporativo, o, expresado al revés, de convertir un reclamo corporativo en una consigna constitucional. La lógica no contributiva, en cambio, no tiene corporación que la defienda por sus propios intereses, valga la redundancia, corporativos. De cualquier manera, el que los consensuados derechos a la seguridad social de los jubilados se entiendan como derechos sociales, consagrados constitucionalmente y legitimados socialmente, le otorga a estos una fuerza reivindicativa tal que permitirá que estos se

fundamenten como derechos que exceden las reivindicaciones corporativas y las lógicas contributivas.

La tercera conclusión es que también estaba reivindicada, como virtud política, la solidaridad social. En muchos casos —con claridad, Rouzaut y Merello, pero también algunos constituyentes de 1957 o diputados de 1958—, se utilizaba la figura del capitalismo puro como oposición a un esquema solidario. Para Rouzaut, la solución consistía en un punto medio entre capitalismo y socialismo, para Merello en la sociedad de personas solidarias —que no significaban lo mismo—. De alguna manera, era necesario fundamentar que la seguridad social incorporaba algún ejercicio de la solidaridad. De esta manera, si bien se enfatizaba en que el jubilado era merecedor de protección por haber trabajado, se reconocía que la sociedad toda era solidaria con el jubilado al brindarle esa protección destinando a tal fin una parte de sus recursos.

Así, se afirmaba que el jubilado era merecedor de algo que los demás debían, solidariamente, darle. Se rechazaba así la lógica pura de la capitalización, en la cual el jubilado es merecedor de algo, pero si no lo tiene o lo que tiene no le alcanza, la responsabilidad es propia. Incluso los esquemas menos redistributivos al interior de la clase pasiva, como el que se lee en la versión final de la Ley 14.499, eran reivindicados en nombre de la solidaridad que la sociedad toda —y, en particular, la clase activa— tenía con sus jubilados. De esta manera, se fundamentaba generalmente en favor de los esquemas de reparto —que, como hemos visto, pueden tomar muchas formas distintas—, aun cuando este reparto no alcanzaba a todos.

Una cuarta conclusión refiere a la administración del sistema. La participación de empresas privadas en la gestión de los fondos de la seguridad social no era un asunto que estuviera en agenda, y cuando se hablaba de capitalización se lo hacía en referencia a las cuentas individuales que tenían los afiliados en las cajas de previsión, que no eran administradas por empresas con fines de lucro sino generalmente con la activa participación de los sindicatos. En general, se reivindicaba la legitimidad de los interesados —aportantes y beneficiarios— para administrar los recursos —esto está especialmente claro en COFESES, donde se reivindica la autarquía de las cajas, pero también está presente en Merello, en Rouzaut y en muchas alocuciones de los convencionales y diputados—. Sin embargo, también prácticamente en todos los casos se reconoce que el Estado ha de intervenir en distintas funciones: coordinación, articulación, compensación de fondos y en algunos casos incluso participando del financiamiento —por ejemplo, en la propuesta de Giordano Echegoyen en 1957—.

De esta manera, tanto la autonomía de los interesados como la intervención estatal eran, en general, reivindicadas positivamente. La superposición de funciones es una de las contradicciones más recurrentes en los distintos argumentos. En todo caso, lo que podemos interpretar es que en el período la

contradicción entre lo estatal y lo privado no estaba de ninguna manera resuelta, en tanto cierto lugar privado y cierto lugar estatal eran valorados positivamente –otros negativamente, sobre todo en lo que refiere al Estado–, elaborándose muchas veces propuestas que no resolvían esta contradicción. La respuesta final de Onganía, precisamente, la resuelve a favor del Estado y esto lo lleva, como vimos, a profundizar el enfrentamiento con los interesados corporativos.

Una quinta conclusión, que excede largamente las dimensiones de la seguridad social, refiere a una convicción social optimista que hacía que todos, o casi todos, compartieran la idea de que todo tiempo futuro será mejor. La confianza en la evolución de las sociedades, en el desarrollo y más tarde en la modernización serán elementos que recorran los distintos discursos. El programa del desarrollismo, tanto en un sentido amplio como en un sentido estrecho, es profundamente optimista en sus proyecciones. En lo que refiere a la seguridad social, en 1957 el consagrar los derechos es visto, por muchos, como el inicio de una Argentina más justa; en 1958 se entiende que el 82 por ciento móvil terminará para siempre con las penurias que la inflación causa en los haberes; los distintos proyectos de código también compartirán esta idea; en el caso de Merello, a partir de su tradición prospectiva que lo llevaba a pensar en la necesidad de actuar en virtud de un futuro proyectado, esto es más evidente aun.

Una sexta conclusión, necesaria, refiere a las influencias de las teorías económicas en los discursos y las proclamas. En general, encontramos que los argumentos propiamente neoclásicos están ausentes o, cuando presentes –como en el caso de Frondizi luego del plan de estabilización, o con mayor claridad en Merello– fuertemente matizados. En general, son aquellos que hacen referencia a una causalidad positiva entre ahorro y crecimiento, y por lo tanto plantean la necesidad de que la tasa de ahorro se incremente. Los argumentos keynesianos, por el contrario, se enuncian con mayor efusividad –en particular, el rol de la demanda efectiva en el crecimiento económico es una referencia que se repite, pero juega un papel más intenso en los seguros de desempleo que en los sistemas previsionales–. Las referencias al pensamiento estructuralista latinoamericano aparecen pero en general limitadas a la descripción de las coyunturas. Las ideas de las teorías del desarrollo de los países centrales que presentamos en el capítulo 5, en cambio, suelen estar más presentes, pero generalmente de manera implícita. Las proclamas de un eficientismo –o preocupación por la eficiencia económica como objetivo principal–, caro a la teoría neoclásica pero no exclusivo de ella, estarán presentes sobre todo hacia el final del período –con claridad en Merello y en la propuesta de Onganía–. En casi todos los casos, de cualquier manera, se entiende que la resolución del desarrollo se dará dentro del capitalismo, aun

en un capitalismo controlado, regulado o administrado¹. Una de las evidencias principales sobre el tema surge cuando analizamos los documentos que proponen reformas de cuño neoliberal a fines de los setenta, que cargan contra todos los reformadores de los cincuenta y sesenta prácticamente por igual, por ejemplo Margariti.

La lectura de estas conclusiones en forma de enumeración de consensos generales o mayoritarios no debería hacerle pensar al lector que la conclusión central de esta investigación es que la seguridad social era un consenso. Más bien todo lo contrario. Si volvemos a la primera conclusión encontraremos que el foco del análisis es inverso: la seguridad social es un problema político, y en tanto tal está sujeta a controversias entre las que lo económico es central.

Es que, al fin y al cabo, los años desarrollistas fueron un período de debates abiertos y preguntas abiertas, dentro de lo cual la seguridad social fue un capítulo más, inescindible de los demás. Quienes pensaron a la seguridad social en aquella época lo hicieron en función de determinados proyectos de sociedad y de país. Los consensos y disensos acerca de su reforma pueden ayudarnos a comprender, aunque sea sólo un poco, los debates sobre los proyectos económicos, sociales y políticos en general, muy ricos en una época que, aun en situaciones de violencia política, prohibiciones, censuras e inestabilidad democrática, se caracterizó por pensar un futuro abierto a la acción transformadora, es decir, con debates y preguntas abiertas.

1 En todo caso, las reflexiones de quienes proponían salidas por fuera del sistema capitalista, que en este período son muchísimas, muy diversas y sumamente interesantes, han quedado fuera de esta tesis. Sin embargo, lo interesante es que algunos de los que sí han sido incorporados, como la reflexión de Ángel Marini sobre la reforma de 1958, tienen muchos puntos en común, en lo que refiere a las conclusiones anteriores, con quienes defendían la continuidad del sistema capitalista.

Agradecimientos

Este libro está dedicado a la memoria de mis abuelos Fernando Huberman, que falleció en septiembre de 2012, y Mariano Dvoskin, fallecido en julio de 2013. Mi abuelo Fernando, sin haberse dedicado a las ciencias sociales, es la persona que más ha leído las cosas que yo he escrito. De haber estado conmigo ahora, habría sido el primero en leer el libro y seguramente habría estado en desacuerdo con casi todo, pero aun así habría estado orgulloso de mí. Mi abuelo Mariano fue una de las personas que más estimuló mis preocupaciones intelectuales. Recuerdo que una vez me dijo que imaginaba al paraíso como una gran biblioteca. Mi trabajo de investigación me llevó a recorrer muchas bibliotecas, que si bien no son lugares paradisíacos siempre me recuerdan la figura de mi abuelo con un libro en la mano.

Quiero agradecer en primer lugar a mi director de tesis Julio César Neffa, siempre dispuesto a ayudar, a leer, a corregir o incluso a veces, cuando hace falta, simplemente a conversar.

También quiero agradecer a Demian Panigo, quien fuera mi primer director de beca, por haber confiado en mí aun sin conocerme y haberme acercado a los equipos de trabajo del CEIL. Asimismo, le agradezco en su rol de jurado de la tesis que da lugar a este libro, junto con Adriana Marshall y Camila Arza, por haber leído y comentado el trabajo, realizando valiosas sugerencias para mis investigaciones a futuro.

Quiero agradecer también a mis compañeros y compañeras del gabinete de becarios de la planta baja del CEIL: Alejandro Vignolo, Ana Gárriz, Ana Paula Di Giovambattista, Anabel Beliera, Brenda Brown, Camila Deleo, Facundo Barrera, Julieta Longo, Mariana Fernández Massi, Marina Adamini, Martina Pedocchi, Mauricio Sánchez y Pablo Gallo. Gracias a ellos, los días de trabajo se mezclan con las necesarias dosis de distensión, diálogo, compañerismo y amistad.

Agradezco también a otros compañeros y compañeras de trabajo en el CEIL, como Inés Colombo, siempre a disposición para ayudarnos a resolver los asuntos administrativos, Pablo Pérez y Mariana Busso, investigadores que permanentemente se esfuerzan por asesorarnos y guiarnos, y Pablo Almada, quien aporta la cuota de humor necesaria en todo ambiente laboral.

Valoro profundamente y agradezco la excelente atención recibida por el personal de las distintas bibliotecas y hemerotecas que he tenido que recorrer

para realizar el trabajo de archivo: entre ellas, la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Ministerio de Economía, la Biblioteca del Centro Cultural de la Cooperación y la Biblioteca del CEIL. Especial mención quiero hacer a Marina Chimento, bibliotecaria del CEIL, por gestionar siempre los préstamos interbibliotecarios que he necesitado.

Agradezco a Emmanuel Agis el haberme introducido en los temas de la seguridad social como problema económico y a Ariel Dvoskin por haberme ayudado a comprender mejor la teoría económica presente en muchos de ellos.

A mis compañeros y compañeras de la cátedra de Historia Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA les agradezco por haberle inculcado a un economista como yo la pasión por la historia, sin la cual este trabajo ni siquiera habría sido imaginado.

A mis compañeros y compañeras de las cátedras de Macroeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA les agradezco por haberme permitido compartir espacios de reflexión y discusión, sin los cuales las categorías de la historia del pensamiento económico que aquí se desarrollan no serían las mismas.

A mis colegas de la Universidad Nacional de Moreno les agradezco por abrirme las puertas de un nuevo proyecto educativo, confiar en mí como docente y publicar este libro.

A mis compañeros y compañeras de la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas les agradezco por haber hecho mucho más amena la cursada y por haberme permitido compartir distintas preocupaciones que, finalmente, llevaron a la tesis de la que surge este libro. Entre ellos, quiero destacar el apoyo y la predisposición de Alberto Berrizbeitia, Leandro Ottone y Marco Bastos.

Agradezco también a mis colegas del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) por haber brindado un permanente espacio de reflexión y debate, e incluso de publicación, de los avances de mi investigación. Especial mención quiero hacer a Alberto Rosenthal, fallecido en 2013, y a Ariel Slipak, con quienes pude compartir, a partir de un breve proyecto de investigación, la preocupación por la niñez y su relación con el desarrollo económico.

Agradezco profundamente a mis compañeros y compañeras de la Sociedad de Economía Crítica, de la organización de las Jornadas de Economía Crítica y de la Escuela de Economía Política de la UBA por permitirme compartir un ambicioso proyecto de transformación de las formas de aprender, enseñar e investigar economía, del cual orgullosamente formo parte desde hace varios años.

Por último, quiero agradecer a las personas que me han hecho ser lo que soy por fuera de las aulas, las oficinas y las academias.

A quienes la vida me hizo elegir como amigos y amigas hace ya mucho tiempo y aun hoy sigo celebrando las casualidades que me hicieron conocer a

cada uno y cada una, quienes, además, han tenido que escuchar mis reflexiones sobre asuntos que se tratan en esta investigación en situaciones y lugares que, seguramente, no lo ameritaban: Axel Hatrick, Eduardo Roca, Ezequiel Heffes, Facundo Calcagno, Igal Kejsesman, Iván Redini, Julieta Picorelli, Marcela Sacavini, Martín Kalos, Mauro Spivak, Melisa Schapira y Pablo Fekete.

A mi abuela Flora y mi abuela Silvia, por haber construido con mucho trabajo la familia de la que me enorgullezco de ser parte.

A mi papá, Gustavo, mi mamá, Leah, y mi hermana, Iara, por estar siempre conmigo, soportarme en las malas, alegrarse en las buenas, ayudar cuando hace falta y quererme incondicionalmente; por ser la mejor familia que podría imaginar.

A Mica, como siempre, y para siempre.

Nicolás Dvoskin, agosto de 2014

Referencias

Bibliografía

Abel-Smith, B. (1992). The Beveridge Report: its origins and outcomes. *International Social Security Review*, 45 (1), 5 - 15.

Acuña, N. (2005). Argentina. In A. Ruezga Barba, *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*. México D.F.: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Alberti, J., & Castiglioni, F. (1985). Política e ideología en la industrialización argentina. *Boletín Informativo Techint* (239), 7 - 20.

Allekotte, H. (1970). *Ansätze zur Fortführung der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*. Berlín: Duncker & Humblot.

Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943 - 1973)*. Buenos Aires: Emecé.

Altamirano, C. (1998). Desarrollo y Desarrollistas. *Prismas, Revista de Historia Intelectual* (2), 75 - 94.

Andrenacci, L., Falappa, F., & Lvovich, D. (2004). Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico. In J. Bertranou, *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Annino, A. (2012). Liberalismo y democracia: de dos historias a una. Europa 1916 - 1960, desde Max Weber hasta Norberto Bobbio. *Prismas. Revista de Historia Intelectual* (16), 11 - 32.

Ansaldo, W. (1998). Disculpe señor, se nos llenó de pobres el recibidor. *Estudios sociales* (14), 43 - 71.

Arrow, K., & Debreu, G. (1954). Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica*, 22 (3), 265 - 290.

Arza, C. (2009). *Back to the state: pension fund nationalization in Argentina*. Buenos Aires: CIEPP.

Arza, C. (2010). La política previsional argentina (1944 - 2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. In S. Torrado, *El costo social del ajuste (1976 - 2002)*. Buenos Aires: Edhasa.

Arza, C. (2004). Models of stratification via pension policy. The case of Argentina. *LASA Conference*. Las Vegas.

Azpiazú, D., Bonvecchi, C., Khavisse, M., & Turkieh, M. (1976). Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico. *Desarrollo Económico*, 15 (60), 581 - 612.

Baker, D., & Weisbrot, M. (2002). *The role of social security privatization in Argentina's economic crisis*. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research.

Basualdo, V. (2010). *Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: 1943 - 2007*. Buenos Aires: Atuel.

- Bauer, P. (1984). Remembrance of studies past: retracing first steps. In G. Meier, & D. Seers, *Pioneers in development*. Oxford: Oxford University Press.
- Bendix, R. (2007). *Nation building and citizenship: studies of our changing social order*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bergqvist, C., & Lindbom, A. (2003). The Swedish welfare state: neo-liberal challenge and welfare state resilience. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32 (4), 389 - 401.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O. G., & Casanova, L. (2012). Beyond the privatization and re-nationalisation of the Argentine pension system: coverage, fragmentation, and sustainability. *Munich Personal RePEc Archive* (44245).
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Beveridge, W. (1944). *Full employment in a free society*. Londres: Allen and Unwin.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. Londres: Informe presentado al Parlamento Británico - HMSO.
- Bliss, C. (1989). Trade and development. In H. Chenery, & T. Srinivasan, *Handbook of development economics* (Vol. 2). Amsterdam: North Holland.
- Burczak, T. (2009). Hayekian Socialism, post critics. *Review of Social Economy*, 67 (3), 389 - 394.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cavarozzi, M. (1982). El «desarrollismo» y las relaciones entre democracia y capitalismo dependiente en Dependencia y Desarrollo en América Latina. *Latin American Research Review*, 17 (1), 152 - 165.
- CENDA. (2008). *La re-estatización del sistema previsional en la Argentina. Elementos para el análisis*. Buenos Aires: CENDA.
- CEPAL. (1958). *El desarrollo económico argentino*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cesaratto, S. (2005). *Pension reform and economic theory*. Chaltenham: Edward Elgar.
- Cesaratto, S. (2002). The economics of pensions: a non-conventional approach. *Review of Political Economy*, 14 (2), 149-177.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. *Financiamiento del Desarrollo* (205).

- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Financiamiento del Desarrollo* (51).
- Cipolla, C. (1991). *Entre la historia y la economía*. Barcelona: Crítica.
- COFESES. (1964). *Anales del III Congreso Nacional de Seguridad Social*. San Carlos de Bariloche: COFESES.
- COFESES. (1964). *Anales del III Congreso Nacional de Seguridad Social*. San Carlos de Bariloche: COFESES.
- COFESES. (1964). *Anteproyecto de código de seguridad social*. Buenos Aires: COFESES.
- CONADE. (1964). *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*. Buenos Aires.
- Coriat, B. (1992). *El taller y el robot*. México D.F.: Siglo XXI.
- Cortés, R. (1986). *La seguridad social en la Argentina: el sistema de previsión social*. Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 43. Buenos Aires: FLACSO.
- Cousido, A. (1968). *La transformación del régimen jubilatorio*. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Seguridad Social.
- Cruces, G., Rofman, R., & Isuani, A. (2008). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Danani, C., & Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990 - 2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dawyd, D. (2011). Conflictividad y consolidación de las tendencias sindicales en Argentina: entre la división de la CGT y el cordobazo, 1968-1969. *Hologramática*, 14 (3), 17 - 36.
- Del Mazo, G. (1957). *El radicalismo. El movimiento de intransigencia y renovación*. Buenos Aires: Gure.
- Di Costa, V. (2011). *Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004 - 2007). Oportunidades y limitaciones asociadas*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Diéguez, H. (1958). *Teoría y práctica de la economía argentina*. Buenos Aires: Escuela de Capacitación Sindical de la Confederación de Empleados de Comercio.
- Diéguez, H., & Petrecolla, A. (1977). Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950 - 1972. *Económica*, 23 (3), 173-214.
- Diéguez, H., & Petrecolla, A. (1974). La distribución del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950 - 1972. *Desarrollo Económico*, 14 (55), 423 - 440.

- Donzelot, J. (1984). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Durand, P. (1953). La política de seguridad social y la evolución de la sociedad contemporánea. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 2 (3).
- Dvoskin, N. (2011). Cobertura y escala previsional: la política de seguridad social como estrategia redistributiva. *X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Dvoskin, N. (2012). De la protesta social a la cobertura no contributiva, y de vuelta a la protesta social: incidencia de las manifestaciones de los noventa en la reforma de la seguridad social de 2005 - 2010. *II Jornadas de Sociología Política*. Mar del Plata: Asociación Docente Universitaria Marplatense.
- Dvoskin, N. (2011). El concepto de democracia en los sistemas previsionales. *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Dvoskin, N. (2012). El Estado, la sociedad y los derechos sociales en el pensamiento desarrollista: entre el bienestar, la tecnocracia y el arte de gobierno neoliberal. *Reunión de Historiadores del Pensamiento Económico de Europa y América Latina*. Buenos Aires: ESHET.
- Dvoskin, N. (2011). El ingreso universal de Arrow y Debreu. *Realidad Económica* (257), 138 - 158.
- Dvoskin, N. (2012). Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958. *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Bariloche.
- Esping Andersen, G. (2003). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Fainstein, S. (1974). Las palancas fundamentales del desarrollismo. In A. VV., *Proceso al desarrollismo* (pp. 105 - 139). Buenos Aires: Cuenca Ediciones - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Feldman, J., & Isuani, E. y. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Feldstein, M. (2008). *Privatizing social security*. Chicago: National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Feldstein, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82 (5), 905 - 926.
- Feldstein, M., & Liebman, J. (2001). Social security. In A. Auerbach, & M. Feldstein, *Handbook of Public Economics* (Vol. 4). Cambridge: Harvard University Press.

- Fleury, S. (2004). Ciudadanías, exclusión y democracia. *Nueva Sociedad* (193), 62 - 75.
- Forcinito, K. (2013). La estrategia del desarrollismo en la Argentina. Debates y aportes. *Realidad Económica* (2741), 91 - 107.
- Foucault, M. (1997). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1988). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2004). *Nacimiento de la biopolítica*. (H. Pons, Trans.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fronzizi, A. (1967). *El contenido social de la economía*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.
- Fronzizi, A. (1978). *Mensajes presidenciales 1958 - 1962* (Vol. 2). Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.
- Fronzizi, A. (1978). *Mensajes presidenciales 1958 - 1962* (Vol. 1). Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.
- Garegnani, P. (1970). Heterogeneous capital, the production function and the theory of distribution. *Review of Economic Studies*, 37, 407 - 436.
- Gerchunoff, P., & Llach, J. (1975). Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas. *Desarrollo Económico*, 15 (57), 3 - 54.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Giorgi, G., & Mallimaci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966 - 1970). *Cultura y Religión*, 6 (1), 113 - 144.
- Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A., & Singh, A. (1990). The rise and fall of the golden age. In S. Marglin, & J. Schor, *The golden age of capitalism. Reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press.
- Golbert, L. (2008). Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón. In C. Barry, K. Ramacciotti, & A. Valobra, *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Biblos.
- Golbert, L., & Roca, E. (2010). De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo* (8), 29 - 51.
- Goldberg, L., & Lo Vuolo, R. (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: CIEPP - Mifio y Dávila.

- González, M. (2003). Los salarios en Argentina: una perspectiva de largo plazo. *XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Arequipa.
- Gofí Moreno, J. M. (1956). *Derecho de la previsión social*. Buenos Aires: Ediar.
- Goransky, J. (1974). Conclusiones. In A. VV., *Proceso al desarrollismo* (pp. 141 - 173). Buenos Aires: Cuenca Ediciones - Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Grondona, A. (2011). Las voces del desierto. Aportes para una genealogía del neoliberalismo como racionalidad de gobierno en la Argentina (1955 - 1975). *La Revista del CCC* (13).
- Gustafson, B. (1988). *From the cradle to the grave: a biography of Michael Joseph Savage*. Auckland: Penguin Books.
- Hempel, C., & Oppenheim, P. (1988). Studies in the logic of explanation. In J. Pitt, *Theories of explanation*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A. (1958). Investment policies and dualism in underdeveloped countries. *The American Economic Review*, 47 (5), 550 - 570.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- Hobsbawm, E. (2003). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica - Grupo Editorial Planeta.
- Hollister, R. (1974). Social mythology and reform: income maintenance for the aged. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 415, 19 - 40.
- Isuani, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. In G. Cruces, *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 169 - 198). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, A. (2008). La política social argentina en perspectiva. In G. Cruces, R. Rofman, & A. Isuani, *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 169 - 198). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Isuani, A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Isuani, A., & San Martino, J. (1993). *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Jackson, W. (1999). Basic income and the right to work: a Keynesian approach. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 21 (4), 639 - 662.
- James, D. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase obrera argentina (1946 - 1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Janowitz, M. (1980). Observations on the sociology of citizenship: obligations and rights. *Social Forces*, 59 (1), 1 - 24.
- Kaldor, N. (1966). Marginal productivity and the macro-economic theories of distribution: comment on Samuelson and Modigliani. *The Review of Economic Studies*, 33 (4), 309 - 319.
- Kaldor, N. (1972). The irrelevance of equilibrium economics. *The Economic Journal*, 82 (328), 1237 - 1255.
- Kalecki, M. (1938). The determinants of distribution of the national income. *Econometrica*, 6 (2), 97-112.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan.
- Krugman, P. (1996). Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, 36 (143), 715 - 731.
- Laguado Duca, A. (2010). Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía. *Universitas Humanística* (70), 101 - 118.
- Latouche, S. (1997). Historia y economía: de un matrimonio fallido a un divorcio imposible. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (13), 31 - 46.
- Lewis, A. (1955). *The theory of economic growth*. Londres: Allen and Unwin.
- Lewis, C. (1993). Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920 - 1966. In C. Lewis, & C. Abel, *Welfare, poverty and development in Latin America*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Lewis, C., & Lloyd-Sherlock, P. (2002). *Social insurance regimes: crises and «reform» in the Argentine and Brazil, since c. 1900*. Londres: London School of Economics.
- Lindenboim, J. (1993). Empleo y redistribución de la población en la Argentina: de la posguerra a los años 80. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* (5).
- Lipietz, A. (1997). The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy and global ecology?. *Review of International Political Economy*, 4 (1), 1 - 41.
- Llanos Reyes, C. (2012). Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas). *História Unisinos*, 16 (2), 193 - 207.
- Lloyd-Sherlock, P. (1997). Models of public sector intervention: providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994). *Journal of Latin American Studies*, 29 (1), 1-21.
- Lloyd-Sherlock, P. (1996). The roles of the public and private sectors in providing economic support for the elderly. In P. Lloyd-Sherlock, & P. Johnson, *Aging and social policy: global comparisons*. Londres: Sticerd Publications.

Lo Vuolo, R. (1996). Reformas previsionales en América Latina: una revisión crítica en base al caso argentino. *Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI*. México D.F.

Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila - CIEPP.

Lo Vuolo, R., & Goldberg, L. (2005). *La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina*. Buenos Aires: CIEPP.

Lo Vuolo, R., & Goldberg, L. (2002). *Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*. Buenos Aires: CIEPP.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., & Rodríguez Enríquez, C. (2002). *La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*. Documento de Trabajo N° 33, CIEPP, Buenos Aires.

Macón, C., & Tozzi, V. (2005). El acontecimiento extremo: experiencia traumática y disrupción de la representación histórica. In M. Cruz, & D. Brauer, *La comprensión del pasado*. Barcelona: Herder.

Mann, M. (1987). Ruling class strategies and citizenship. *Sociology*, 21 (3), 339 - 354.

Manser, M. (1981). Issues in social security financing: history and policy framework. In F. Skidmore, *Social security financing*. Cambridge: MIT University Press.

Marcuzzo, M. C. (2005). *Keynes and the Welfare State*. Università di Roma, Roma.

Marcuzzo, M. C. (2010). Whose welfare state? Beveridge versus Keynes. In R. Backhouse, & T. Nishizawa, *No wealth but life: welfare economics and the welfare state in Britain, 1880-1945* (pp. 189 - 206). Cambridge: Cambridge University Press.

Margariti, A. (1979). *La seguridad social estatizada*. Buenos Aires: Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires.

Marini, R. M. (2004). *La crisis del desarrollismo*. From www.archivochile.cl/Ideas_Autores/maurinirm/02tex_teo»maurini_texteo00010.pdf

Marshall, A. (1984). El «salario social» en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 24 (93), 47 - 70.

Marshall, T. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Londres: Cambridge University Press.

Martínez, C. (2012). *La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995 - 2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas*. Buenos Aires: FLACSO.

Mecle Armifiñana, E. (2001). Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. In A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Megill, A. (1993). Relatando el pasado: descripción, explicación y narrativa en la historiografía. *Historia Social* (16), 71 - 96.

Meinvielle, J. (1936). *Concepción católica de la economía*. Buenos Aires: Cursos de Cultura Católica.

Merello, A. (1966). *Anteproyecto de Código de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Ediciones PASS - Imprenta del Congreso de la Nación.

Merello, A. (1965). *Programa Argentino de Seguridad Social*. Buenos Aires: Ediciones PASS.

Merello, A. (1969). *Prospectiva - Revista de Futuribles*. Buenos Aires: Association Internationale des Futuribles.

Merello, A. (1973). *Prospectiva, teoría y práctica*. Buenos Aires: Editorial Guadalupe.

Mesa-Lago, C. (2000). Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. *Financiamiento del Desarrollo* (93).

Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. *Financiamiento del Desarrollo* (144).

Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*. Londres: Feffer and Simons.

Mignone, E. (2003). Los derechos económicos, sociales y culturales en las constituciones políticas de los países del cono sur de América. *Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México* (61), 53 - 67.

Ministerio de Bienestar Social. (1969). *Cajas nacionales de previsión. Datos estadísticos 1968*. Buenos Aires: Ministerio de Bienestar Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2003). *Libro blanco de la previsión social*. Buenos Aires.

Modigliani, F. (1986). Life cycle, individual thrift, and the walth of nations. *The American Economic Review*, 76 (3), 297 - 313.

Monza, A. (1973). La medición empírica de la distribución funcional del ingreso. *Desarrollo Económico*, 13 (50), 315 - 332.

Mossier, V. (2005). ¿Seguro social integral o creación de nuevas cajas jubilatorias?: los debates en torno a los distintos proyectos en materia de seguridad social durante el período 1943 - 1948. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.

Musgrave, R. (1981). A reappraisal for social security financing. In F. Skidmore, *Social security financing*. Cambridge: MIT University Press.

Narcy, M. J. (2003). *La reforma previsional en Argentina: privatización de los beneficios, estatización de los costos*. La Plata: Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata.

Niggle, C. (2000). The political economy of social security reform proposals. *Journal of Economic Issues*, 34 (4), 789 - 809.

Nino, M. (2003). Reforma previsional: La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina. *Realidad Económica* (195), 81 - 106.

Noguera Fernández, A. (2010). Los derechos sociales y la recepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el derecho constitucional argentino. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (11), 127 - 153.

Noguera Fernández, A. (2010). Los derechos sociales y la recepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el derecho constitucional argentino. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (11), 127 - 153.

Nugent, R. (1997). La seguridad social: su historia y sus fuentes. In N. Buen Lozano, & E. Morgado Valenzuela, *Instituciones de derecho del trabajo y la seguridad social*. México D.F.: Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNAM.

Ominami, C. (1986). *El tercer mundo en la crisis*. Buenos Aires: GEL.

Osuna, M. F. (2012). Católicos y tecnócratas. Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura militar. *Páginas*, 4 (6).

Osuna, M. F. (2011). Las políticas de Seguridad Social durante la última dictadura militar argentina (1976 - 1983). Análisis de la dinámica de oposición y consenso en torno a una conflictiva trama de actores estatales y corporativos. *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires.

Palley, T. (1998). The economics of social security: an old Keynesian perspective. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 21 (1), 93 - 110.

Pérez Leñero, J. (1955). Valor político de la seguridad social. *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 4 (3).

Pieters, J. (2000). New historicism: postmodern historiography between narrativism and heterology. *History and Theory*, 39 (1), 21 - 38.

Pío XI. (1931). *Quadragesimo Anno*. Roma.

- Ponza, P. (2007). *Los intelectuales críticos y la transformación social en Argentina (1955 - 1973)*. Barcelona: TDX-Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958 - 1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2), 531 - 565.
- Posada, C. (2008). La economía y la economía política del atraso y del desatraso: notas sobre la estrategia del desarrollo de Hirschman. *Desarrollo y Sociedad* (62), 89 - 144.
- Ramella, P. (1954). Derechos del trabajador en la constitución argentina. *Revista de Estudios Políticos* (74), 183 - 218.
- Ramella, S. (2011). La concepción antropológica del derecho del trabajo en el constitucionalismo social del siglo XX. *Revista de Historia del Derecho* (42), 89 - 126.
- Ramella, S. (2007). Propiedad en función social en la Constitución de 1949. *Revista de Historia del Derecho* (35), 297 - 254.
- Rapoport, M. (2012). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Repetto, F., & Potenza, F. (2011). *Protección social en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL - ASDI.
- Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation*. Londres: John Murray - Albemarle Street.
- Ricoeur, P. (1985). La acción entendida como un texto. *Hermenéutica y acción*, 47 - 73.
- Rimlinger, G. (1968). Social change and social security in Germany. *The Journal of Human Resources*, 3 (4), 409 - 421.
- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2012). Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina. *Económica*, 58, 97 - 128.
- Rosanvallon, P. (2002). Para una historia conceptual de lo político. *Prismas, Revista de Historia Intelectual* (6), 123 - 133.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5 (8), 111 - 150.
- Ross, P. (1988). *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943 - 1955*. University of New South Wales.
- Rostow, W. W. (1962). *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rouzaut, A. (1963). *El Instituto Nacional de Seguridad Social y el Código de la Seguridad Social*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- Rouzaud, A. (1962). *Fundamento constitucional de la seguridad social*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Söder, H.-P. (2003). The return of cultural history? 'Literary' historiography from Nietzsche to Hayden White. *History of European Ideas* (29), 73 - 84.
- Sacheri, C. (1974). La justicia conmutativa y la reciprocidad en los cambios. *Congreso Tomista de la Asociación Internacional Felipe II*. Génova.
- Sacheri, C. (1974). Santo Tomás y el orden social. *Mikael*, 2 (5), 85-97.
- Sales, A. (2008). Reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones argentino. *Seguridad Social* (256), 71 - 92.
- Samuelson, P. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy*, 66 (6), 467 - 482.
- Samuelson, P. (1962). Economists and the history of ideas. *The American Economic Review*, 52 (1), 1 - 18.
- Serino, L., Medici, F., & Dvoskin, N. (2011). *En busca de una quimera: el autofinanciamiento del sistema de seguridad social argentino*. Buenos Aires: Convenio ANSES - Universidad Nacional de Moreno.
- Sikkink, K. (1988). The influence of Raúl Prebisch on economic policy-making in Argentina, 1950 - 1962. *Latin American Research Review*, 23 (2), 91 - 114.
- Skinner, Q. (1969). Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory*, 8 (1), 3 - 53.
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In L. Andrenacci, *Problemas de política social en la argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo - UNGS.
- Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94.
- Spicker, P. (2002). *Poverty and the Welfare State. Dispelling the myths*. Londres: Catalyst.
- Stafforini, E. (1951). Orientación para el desarrollo de la seguridad social en las Américas. *Hechos e ideas*, 85 (21).
- Stafforini, E., & Goñi Moreno, J. M. (1961). *Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina - Primer informe técnico*. Buenos Aires: COFESES.
- Steuerele, E., & Bakija, J. (1997). Retooling social security for the 21st century. *Social Security Bulletin*, 60 (2), 37 - 60.

Suriano, J. (2000). *La cuestión social en Argentina (1870 - 1943)*. Buenos Aires: La Colmena.

Thwaites Rey, M., & Castillo, J. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Araucaria* (19), 24 - 45.

Topalov, C. (2004). De la «cuestión social» a los «problemas urbanos»: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. In C. Danani, *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires: Altamira.

Touris, C. (2010). Sociedades católicas post-conciliares. El caso de la constelación tercermundista en la Argentina (1966-1976). *Passagens*, 2 (3), 130-158.

van der Veen, R., & van Parijs, P. (1986). A capitalist road to communism. *Theory and Society*, 15 (5), 635 - 665.

Vercesi, A. (1999). La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina. *Asociación Argentina de Economía Política*.

Von Büren, R. (2003). Humanismo tomista y orden político en Carlos Alberto Sacheri. *Congreso Tomista Internazionale*. Roma: Pontificia Accademia di San Tommaso - Società Internazionale Tommaso d'Aquino.

White, H. (2005). Construcción histórica. In M. Cruz, & D. Brauer, *La comprensión del pasado*. Barcelona: Herder.

White, H. (1973). Interpretation in history. *New Literary History*, 4 (2), 281 - 314.

Diarios de sesiones

Constituyentes

Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente / Año 1949, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 1, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Legislativos

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación / Año 1903, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación / Año 1958, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Diario de Sesiones del Senado de la Nación / Año 1958, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Normas legales nacionales

Constitución Nacional de 1949

Constitución Nacional de 1957

Leyes Nacionales

Decretos Nacionales

Ley 6.235 de la Provincia de Buenos Aires

Normas, tratados y pactos internacionales

Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio N° 35, 1933.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio N° 36, 1933.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio N° 102, 1952.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio N° 128, 1967.

Publicaciones periódicas

ABC, Madrid, varios años

Clarín, Buenos Aires, varios años

Comentarios, Buenos Aires, números de 1966

El Sindicalista, Buenos Aires, números de 1958

Hechos en el mundo, Buenos Aires, números de 1957

Informativo Radical – Órgano noticioso del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical Intransigente, Buenos Aires, números de 1957

La Nación, Buenos Aires, varios años

La Prensa, Buenos Aires, varios años

La Vanguardia Española, Barcelona, varios años

Primera Plana, Buenos Aires, números de 1968

Revolución – Órgano del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (Praxis), Buenos Aires, varios años

Semanario CGT de los Argentinos, Buenos Aires, números de 1968

Este trabajo, es el resultado de la tesis para la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, realizada por el autor y dirigida por el Dr. Julio César Neffa en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y que fuera defendida exitosamente por el autor en 2013, el profesor Nicolás Dvoskin, docente del Área Epistemología Económica de la Carrera de Licenciatura en Economía de la UNM.

La obra recorre las reformas de la seguridad social argentina durante el período de estudio y sus motivaciones o fundamentos, precisando las ideas y teorías económicas subyacentes, con el ánimo de poder explicarlas o comprenderlas en sus objetivos y resultados. Se trata de un abordaje intenso y minucioso de un período de la historia argentina, cuya estilización ha sido largamente difundida y compartida, aún cuando las conclusiones que plantea el objeto de estudio de este trabajo, parecieran dar cuenta de una complejidad y diversidad, relativamente inabarcable en la configuración tradicionalmente compartida del período “desarrollista”.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, el autor aporta elementos singulares sobre la base de una importante y novedosa revisión de fuentes primarias y de documentos relevados en el trabajo de archivo, que expresan su principal contribución en el estudio de la cuestión en torno a los debates suscitados a partir de los distintos proyectos de unificación de la seguridad social que se dieron y del proceso que llevó a la decisión del Estado para efectivizarla en 1968 y que implicaron la consolidación de la seguridad social en la Argentina.

Sin duda, este minucioso trabajo abre singulares interrogantes que invitan a nuevos debates sobre la cuestión, especialmente a la luz de lo acontecido en el pasado reciente con la seguridad social en la Argentina.

ISBN 978-987-45575-6-8



9 789874 557568

